

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 41

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 ottobre 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. **143.** Sentenza 9 luglio - 7 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Vincolo di destinazione d'uso ad albergo - Possibilità di presentare istanza di svincolo, motivata, documentata e accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva - Omessa previsione - Irragionevolezza e limitazione della libertà di iniziativa economica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, art. 2, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4.
- Costituzione, art. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettera l); Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 1

N. **144.** Sentenza 10 luglio - 7 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Licenziamento illegittimo - Indennità risarcitoria - Commisurazione all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto (TFR) - Asserita differenziazione della base retributiva rilevante in ragione dell'assoggettamento del lavoratore al regime dell'indennità premio di servizio (IPS) - Denunciata violazione del principio di eguaglianza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 63, comma 2, terzo periodo, come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 6

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **37.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Acque – Ambiente – Norme della Regione Piemonte – Deflusso ecologico dei corsi d'acqua – Modalità di calcolo del deflusso ecologico.

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Piemonte – Modifiche all'allegato A (Cartografie delle aree naturali protette regionali, delle aree contigue e delle zone naturali di salvaguardia) della legge regionale n. 19 del 2009 – Sostituzione delle cartografie relative al Parco naturale del Monte Fenera e alle Aree naturali protette e area contigua della fascia fluviale del Po-Torino ovest: Area contigua della fascia fluviale del Po piemontese.

- Legge della Regione Piemonte 8 luglio 2025, n. 9 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2025), artt. 34, comma 2, e 50, commi 1 e 2.

Pag. 13



N. 184. Ordinanza del Tribunale di Torino del 27 giugno 2025

Amministrazione pubblica – Camere di commercio – Incarichi e rapporti di collaborazione – Previsione che per le camere di commercio, le loro unioni regionali, nonché per le loro aziende speciali, tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori sono svolti a titolo gratuito.

- Legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 4-bis, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), in forza dell'art. 10, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124, (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nel testo in vigore dal 10 dicembre 2016 al 28 febbraio 2022.....

Pag. 20

N. 185. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 23 luglio 2025

Processo penale – Divieto di un secondo giudizio – Mancata previsione che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per il reato previsto dall'art. 635, secondo comma, n. 1, cod. pen., che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento disciplinare, definitivamente conclusosi, per l'illecito disciplinare di cui all'art. 77, comma 1, n. 13, del d.P.R. n. 230 del 2000, per il quale gli sia stata applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, comma 1, numero 5, della legge n. 354 del 1975.

- Codice di procedura penale, art. 649.

In subordine: Reati e pene – Danneggiamento – Preclusione per il giudice, in sede di dosimetria penale, di applicare una pena inferiore al minimo edittale nel caso in cui l'imputato sia stato già sanzionato, per il medesimo fatto, per l'illecito disciplinare di cui all'art. 77, comma 1, n. 13, del d.P.R. n. 230 del 2000, per il quale sia stata applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dall'attività in comune di cui all'art. 39, comma 1, numero 5, della legge n. 354 del 1975.

- Codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1.....

Pag. 24

N. 186. Ordinanza del Tribunale di Piacenza del 17 marzo 2025

Processo civile – Competenza e giurisdizione – Conflitto di competenza – Regolamento di competenza d'ufficio – Presupposti – Competenza per materia o per territorio inderogabile in capo ad un giudice diverso da quello della riassunzione – Preclusione, per il giudice *ad quem*, sia per la formulazione letterale, sia per l'interpretazione assunta dal diritto vivente, della possibilità di sollevare d'ufficio il regolamento di competenza nel caso di conflitto negativo per valore.

- Codice di procedura civile, art. 45.....

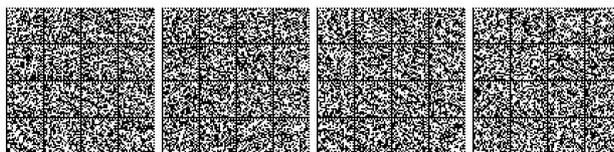
Pag. 39

N. 187. Ordinanza della Corte di cassazione del 15 luglio 2025

Previdenza – Prestazioni ai superstiti – Pensione di reversibilità al coniuge – Esclusione dell'estensione della prestazione in favore del partner superstite, in caso di decesso, verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, dell'altro componente della coppia omosessuale, nonostante l'avvenuta formalizzazione del vincolo all'estero.

- Regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636 (Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria, e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità), convertito, con modificazioni, nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, art. 13.....

Pag. 44



N. 188. Ordinanza della Corte di cassazione del 4 settembre 2025

Straniero – Immigrazione – Trattenimento – Mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 dell’art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 nei confronti del richiedente asilo che ha presentato la domanda in un centro di permanenza per i rimpatri di cui all’art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 – Denunciata previsione che il richiedente permanga nel centro fino alla decisione sulla convalida del successivo provvedimento di trattenimento eventualmente adottato dal questore ai sensi del comma 2 del medesimo art. 6.

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 6, comma 2-*bis*, introdotto dall’art. 1, comma 2-*bis*, lettera a), numero 1), del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37 (Disposizioni urgenti per il contrasto dell’immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 75.

Pag. 52

N. 189. Ordinanza del Tribunale di Arezzo del 26 giugno 2025

Fallimento e procedure concorsuali – Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza – Esdebitazione – Previsione che il tribunale si pronuncia sull’istanza di esdebitazione contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura – Ammissibilità della domanda di esdebitazione depositata successivamente alla chiusura della procedura – Esclusione.

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 281, comma 1.

Pag. 65





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 143

Sentenza 9 luglio - 7 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Vincolo di destinazione d'uso ad albergo - Possibilità di presentare istanza di svincolo, motivata, documentata e accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva - Omessa previsione - Irragionevolezza e limitazione della libertà di iniziativa economica - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, art. 2, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4.
- Costituzione, art. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettera l); Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali) e ulteriori disposizioni in materia di alberghi», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione seconda, nel procedimento vertente tra River Park Hotel srl e il Comune di Ameglia, con ordinanza del 23 gennaio 2025, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Ameglia;

udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

udito l'avvocato Matteo Borello per il Comune di Ameglia;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 gennaio 2025, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione seconda, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali) e ulteriori disposizioni in materia di alberghi».

La disposizione è censurata per violazione degli artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, nella parte in cui non consente lo svincolo dalla destinazione alberghiera anche quando la prosecuzione dell'attività non sia più compatibile con lo scopo, tipico dell'impresa, di conseguimento del profitto.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di dover decidere sul ricorso proposto da River Park Hotel srl contro il provvedimento 8 febbraio 2024, prot. n. 2058, del responsabile dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) del Comune di Ameglia, che ha respinto l'istanza di svincolo dalla destinazione alberghiera dell'immobile di proprietà della ricorrente, applicando la disposizione censurata.

1.2.- Il rimettente denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 41 Cost. e assume che tale previsione limiti in modo irragionevole e sproporzionato la libera iniziativa economica, imponendo una destinazione potenzialmente indeterminata anche quando la prosecuzione dell'attività non sia più conveniente.

La disciplina regionale, nel sacrificare in misura notevole le facoltà del proprietario, lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.).

Inoltre, il vincolo alberghiero configurato dalla legge ligure darebbe àdito a un vincolo espropriativo, in carenza delle garanzie sancite dall'art. 42, terzo comma, Cost.

Infine, la disciplina censurata introdurrebbe oneri eccessivi e non rifletterebbe «un equo bilanciamento tra l'interesse generale e il diritto individuale», in conflitto con gli artt. 3, 42, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

2.- Con atto depositato il 7 marzo 2025, si è costituito in giudizio il Comune di Ameglia e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Liguria.

Il vincolo imposto dalla disciplina regionale limiterebbe il diritto di proprietà in vista della tutela di interessi generali e in maniera proporzionata, senza tradursi in un provvedimento ablativo e senza determinare alcuna ingerenza nella sfera di attribuzioni del legislatore statale.

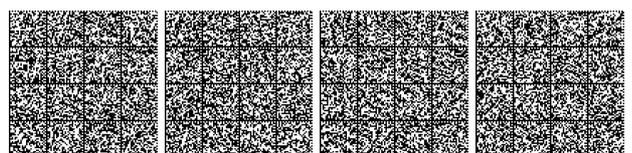
3.- All'udienza pubblica la difesa del Comune di Ameglia ha ribadito le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 24 del 2025), il TAR Liguria, sezione seconda, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e secondo comma, lettera *l*), Cost., «nella parte in cui non prevede come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo quella della insostenibilità economica dell'attività».

1.1.- La disposizione censurata consente ai proprietari degli immobili assoggettati al vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare in qualsiasi momento, in forma individuale e/o aggregata, al comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo, corredata dall'indicazione della destinazione d'uso che si intende «insediare».

Lo svincolo presuppone la «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», riconducibile ad almeno uno dei seguenti fattori: «a) oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi



non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche; b) collocazione della struttura in ambiti territoriali inadeguati allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa».

1.2.- La previsione in esame, in primo luogo, porrebbe limiti irragionevoli e sproporzionati alla libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.), impedendo all'imprenditore di compiere le scelte organizzative fondamentali e subordinando la facoltà di rimuovere il vincolo a presupposti quanto mai rigidi, senza alcuna valutazione dei possibili usi alternativi dell'immobile.

Tali limitazioni contrasterebbero, inoltre, con gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto implicherebbero «una compressione considerevole delle facoltà di godimento del bene» e conformerebbero in modo penetrante le prerogative dominicali, violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disciplina regionale, nel configurare, per un tempo indefinito, un vincolo sostanzialmente espropriativo, violerebbe anche le garanzie sancite dall'art. 42, terzo comma, Cost.

Infine, l'assetto definito dal legislatore regionale travalicherebbe i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e confliggerebbe, pertanto, con gli artt. 3, 42, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

2.- Nessun ostacolo si frappone all'esame del merito delle questioni.

Il rimettente ha descritto puntualmente la fattispecie concreta e ha illustrato in maniera adeguata le ragioni che avvalorano la necessità di applicare la disposizione censurata nella valutazione sulla legittimità del rigetto dell'istanza di svincolo.

Inoltre, il giudice *a quo* non ha mancato di esplorare la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice e l'ha consapevolmente esclusa in considerazione dell'inequivocabile dato testuale.

Anche sotto il profilo della non manifesta infondatezza, la motivazione è ampia e pertinente riguardo a tutti i parametri evocati.

3.- La questione è fondata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

4.- Il vincolo di destinazione alberghiera mira a tutelare il settore turistico, strategico per l'economia nazionale e per l'occupazione, e salvaguarda la funzione di immobili essenziali per un equilibrato sviluppo del mercato.

Questa Corte ha ricondotto l'originaria disciplina statale del vincolo, contraddistinta da un avvicinarsi di proghe nel periodo della ricostruzione postbellica, ai programmi e ai controlli che la legge determina per indirizzare l'attività economica e coordinarla a fini sociali, in applicazione dell'art. 41, terzo comma, Cost. (sentenza n. 4 del 1981, punto 1 del Considerato in diritto).

Tale correlazione è confermata dall'art. 8, primo comma, della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che individua lo scopo del vincolo nella conservazione e nella tutela del patrimonio ricettivo, «in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e della utilità sociale».

Ai medesimi principi non può che ispirarsi la legislazione delle regioni, oggi chiamata a disciplinare tale aspetto nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo (art. 117, quarto comma, Cost.) e di quella concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.).

5.- Per giurisprudenza costante di questa Corte, ben può il legislatore apporre restrizioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata, a condizione che tali limiti corrispondano all'utilità sociale e alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non si traducano in misure arbitrarie ed incongrue (sentenze n. 150 del 2022, punto 7.2. del Considerato in diritto, n. 218 del 2021, punto 8.2. del Considerato in diritto, e n. 47 del 2018, punto 4.2. del Considerato in diritto).

6.- In questa prospettiva, il vincolo di destinazione, proprio per le finalità che persegue, non si può risolvere nella prosecuzione coattiva di un'attività economica, anche quando tale attività cessa di essere vantaggiosa (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 23 novembre 2018, n. 6626).

Gli obiettivi di salvaguardia dell'integrità del patrimonio turistico-ricettivo e dei livelli occupazionali del settore, pur prioritari per la collettività, non possono, dunque, «escludere qualunque rilevanza alla circostanza che sia venuta meno la convenienza economico-produttiva dell'impresa alberghiera» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 25 marzo 2021, n. 475).

Il legislatore statale, nella disciplina organica dettata dalla legge n. 217 del 1983, ha identificato il punto di equilibrio nella definizione di presupposti tassativi, legati alla comprovata «non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva» (art. 8, quinto comma).



Pertanto, nell'indispensabile valutazione in concreto delle giustificazioni sottese all'istanza di svincolo, non si possono non ponderare le possibili ripercussioni negative della prosecuzione dell'attività alberghiera (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 febbraio 2025, n. 1585).

7.- Dai principi richiamati si discosta la disposizione sottoposta all'odierno scrutinio di legittimità costituzionale.

Colgono nel segno, pertanto, le censure del rimettente, nel prospettare «un assetto irragionevole degli interessi contrapposti», lesivo, in pari tempo, degli artt. 3 e 41 Cost.

8.- La previsione censurata, pur ammettendo la rimozione del vincolo nell'ipotesi di «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», la condiziona a requisiti che ne rendono difficilmente praticabile l'attuazione.

A tale riguardo, viene in rilievo l'«oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche» (art. 2, comma 2, lettera a, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

In alternativa, il legislatore regionale valorizza l'inadeguatezza connessa con la «collocazione della struttura in ambiti territoriali inadeguati allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa» (art. 2, comma 2, lettera b, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

La sopravvenuta inadeguatezza rispetto alle esigenze del mercato, pur intesa in senso ampio, non include tutte le ipotesi di carente convenienza economico-produttiva.

Pertanto, la disciplina regionale delimita la nozione di inadeguatezza, ancorandola all'impossibilità di realizzare gli interventi di adeguamento complessivo sull'immobile. Tale indice, tuttavia, non esaurisce la vasta gamma di situazioni concrete in cui la prosecuzione dell'attività non è più conveniente.

Quanto alla fattispecie delineata dall'art. 2, comma 2, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, il legislatore reputa di per sé idoneo un gran numero di luoghi e circoscrive l'ipotesi della posizione sfavorevole dell'immobile entro confini angusti, di difficile riscontro empirico alla luce della peculiare morfologia del territorio ligure.

È agevole, dunque, ipotizzare situazioni di comprovata insostenibilità economica dell'attività alberghiera anche quando non si possano invocare le fattispecie enucleate dal legislatore regionale.

9.- L'obbligo di proseguire l'attività, anche quando sia gravata da perdite e da oneri esorbitanti, pregiudica l'interesse del singolo operatore economico e non apporta alcun vantaggio alla collettività.

10.- L'irragionevolezza dell'assetto così congegnato si apprezza anche da una diversa angolazione.

Nel relegare a ipotesi marginali il mutamento della destinazione alberghiera, la disciplina censurata vanifica la valutazione della perdurante convenienza economico-produttiva, coesistente alla libertà tutelata dall'art. 41 Cost., e inibisce all'amministrazione ogni apprezzamento di usi alternativi dell'immobile vincolato, anche quando siano più vantaggiosi e rispondenti all'utilità sociale.

Inoltre, un vincolo configurato in termini oltremodo restrittivi rischia di frustrare le finalità che ne giustificano l'introduzione e di produrre conseguenze antitetiche, distogliendo gli imprenditori dal mercato turistico-ricettivo e disperdendo quel patrimonio di valori che una razionale espansione del turismo aggrega e rafforza.

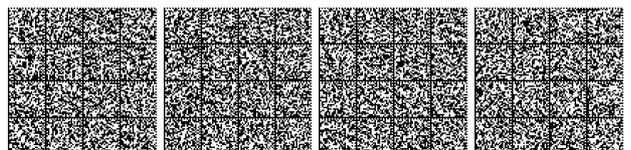
11.- Le limitazioni sancite dal legislatore regionale contravvengono, infine, al canone del "minimo mezzo", che prescrive di privilegiare, tra tutte le misure, quelle idonee a determinare il minor sacrificio degli interessi contrapposti.

Un vincolo di destinazione, concepito come tendenzialmente immutabile, non incide su profili circoscritti e secondari della libertà d'iniziativa economica privata, ma ne sacrifica il nucleo essenziale, in quanto preclude all'imprenditore la facoltà di adottare scelte organizzative qualificanti.

Nel disconoscere un appropriato rilievo alla sopravvenuta insostenibilità dell'attività, la disciplina in esame si rivela sproporzionata rispetto all'obiettivo di assicurare l'efficienza del mercato turistico e di salvaguardare tutti gli interessi, occupazionali e culturali, che gravitano attorno ad esso.

Si deve rilevare, a tale riguardo, che il richiamo alla non convenienza economico-produttiva non giustifica qualsivoglia scelta dell'imprenditore, ma assurge a parametro selettivo rigoroso, che dev'essere valutato in chiave oggettiva, con riferimento alle effettive potenzialità economiche dell'impresa e alle caratteristiche della realtà in cui essa opera.

Il legislatore regionale, inoltre, già circonda di cautele la facoltà di chiedere la rimozione del vincolo.



Per un verso, è ineludibile la valutazione della specifica destinazione d'uso che si intende imprimere all'immobile e, in tale contesto, rileva anche la salvaguardia dei preminenti interessi di tutela dell'ambiente e di un ordinato governo del territorio.

Per altro verso, allo svincolo fa riscontro la restituzione delle agevolazioni eventualmente percepite (art. 6, comma 1, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

La legge regionale, dunque, già appresta i necessari rimedi per arginare un uso improprio della facoltà di svincolo, in contrasto con le finalità d'interesse generale.

In questa prospettiva, l'irrelevanza della sopravvenuta insostenibilità economico-produttiva, nell'ampio novero di ipotesi che esulano dalle fattispecie tipizzate dal legislatore regionale, strida con il principio di proporzionalità e svilisce quell'apprezzamento concreto e puntuale che la Carta fondamentale considera indefettibile per un vincolo di destinazione particolarmente incisivo.

12.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 2013, nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva.

13.- È assorbito l'esame delle restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali) e ulteriori disposizioni in materia di alberghi», nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 144

Sentenza 10 luglio - 7 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Licenziamento illegittimo - Indennità risarcitoria - Commisurazione all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto (TFR) - Asserita differenziazione della base retributiva rilevante in ragione dell'assoggettamento del lavoratore al regime dell'indennità premio di servizio (IPS) - Denunciata violazione del principio di eguaglianza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 63, comma 2, terzo periodo, come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.
- Costituzione, art. 3.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, secondo periodo (*recte*: terzo periodo), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*)», della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» promosso dal Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra S. T. e Azienda provinciale per i servizi sanitari per la Provincia autonoma di Trento, con ordinanza del 9 gennaio 2025, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di S. T. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Salvatore Florio e Vincenzo Ferrante per S. T., nonché l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

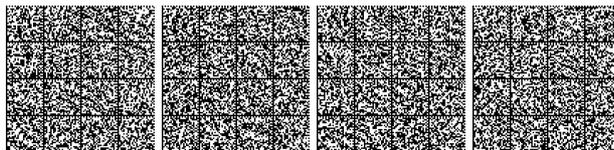
deliberato nella camera di consiglio del 10 luglio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 gennaio 2025 (iscritta al n. 13 reg. ord. 2025), il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, secondo periodo (*recte*: terzo periodo), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*)», della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

1.1.- La predetta disposizione è censurata per contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione nella parte in cui dispone, «alla luce di un'interpretazione necessariamente sistematica», che l'indennità risarcitoria, spettante al lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione illegittimamente licenziato, assoggettato al regime dell'indennità premio di servizio (IPS) di cui alla legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), sia commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo della predetta indennità, «anziché all'ultima retribuzione comprendente tutti i compensi aventi carattere continuativo che si ricolleghino alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad esclusione di quelli eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale».

1.2.- Il rimettente rappresenta di dover decidere il ricorso proposto da S. T., dirigente medico, avverso la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso, comminatagli in data 19 ottobre 2021 dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento, datrice di lavoro. Espone, in particolare, di aver disposto, sulla base dell'accertata illegittimità del recesso, la reintegra del ricorrente nel posto di lavoro con sentenza non definitiva, del 14 settembre 2023, e di dover ora procedere alla liquidazione dell'indennità risarcitoria in favore del lavoratore, essendo controversa tra le parti l'individuazione del parametro di riferimento per il relativo calcolo.



Secondo il ricorrente, infatti, tale parametro sarebbe rappresentato dalla «ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto», come testualmente prescritto dall'art. 63, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, da determinarsi sulla base dell'art. 1, comma 2, dell'Allegato 4 al Contratto collettivo provinciale di lavoro del personale dell'area della dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario provinciale per il quadriennio giuridico 2002/2005 - bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, sottoscritto il 25 settembre 2006. Per l'effetto, l'indennità in questione risulterebbe di ammontare pari a euro 276.485,31, calcolata sulla base di una retribuzione media mensile pari a euro 14.454,22.

L'Azienda provinciale convenuta, invece, nega l'applicabilità della norma del contratto collettivo invocata dal lavoratore, in quanto riferibile al solo personale che abbia aderito al fondo pensione Laborfonds e che si trovi, per l'effetto, in regime di trattamento di fine rapporto (TFR), mentre il ricorrente, non aderente a detto fondo, risulta soggetto al regime dell'IPS. Pertanto, per l'Azienda, troverebbero applicazione l'art. 2, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) e l'art. 4, comma 1, dell'accordo quadro nazionale del 29 luglio 1999 in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici. Di conseguenza, l'indennità spettante al ricorrente ammonterebbe a euro 162.677,32, determinata sulla base di una retribuzione mensile pari a euro 9.477,88.

1.3.- Ciò posto, per il rimettente, nessuna delle due tesi può essere seguita, presupponendo entrambe l'assoggettamento del lavoratore al regime del TFR disciplinato dall'art. 2120 del codice civile, al quale il ricorrente risulta invece estraneo, per la sua mancata adesione al fondo Laborfonds, che la contrattazione collettiva provinciale prevede come condizione necessaria per la cessazione del regime dell'IPS.

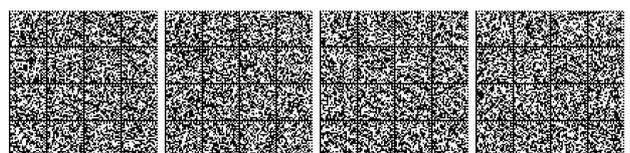
1.4.- Per il giudice *a quo* si pone quindi «una delicata questione di diritto», ossia se l'indennità risarcitoria di cui all'art. 63, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, spettante al dipendente pubblico illegittimamente licenziato, in regime di indennità premio di servizio, poi reintegrato nel posto di lavoro in forza di una pronuncia giudiziale (come avvenuto nel caso di specie), «debba essere commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto», come prescrive letteralmente la norma, o piuttosto, occorra considerarsi che il lavoratore licenziato stava maturando l'indennità di fine servizio comunque denominata». Evidenzia ancora il rimettente come le tesi sostenute dalle parti, pur pervenendo a conclusioni contrastanti, «propendono entrambe per la prima delle due soluzioni», mediante norme però «inconferenti» rispetto alla situazione del ricorrente, perché riservate ai dipendenti pubblici che abbiano richiesto la trasformazione dell'IPS in TFR e dunque riferite a «emolumenti che mai il ricorrente percepirà alla cessazione del rapporto di lavoro».

1.5.- In ragione di ciò, il giudice *a quo* esclude di poter interpretare in senso letterale la disposizione censurata poiché la stessa si riferirebbe ad un emolumento che in nessun caso potrebbe trovare applicazione al rapporto di lavoro per cui è causa. Conseguentemente, egli ritiene di dover interpretare l'art. 63 più volte citato secondo «ragioni di ordine sistematico, non essendo l'interpretazione letterale sufficiente ad individuare, in modo chiaro ed univoco, il significato e la connessa portata precettiva della norma». Ne segue, per il rimettente, che l'indennità risarcitoria di cui alla suddetta disposizione dovrebbe essere commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dello specifico emolumento in concreto spettante (TFR o *IPS*). E ciò poiché «il legislatore, al fine del computo dell'indennità risarcitoria dei danni cagionati dal licenziamento illegittimo, ha sempre considerato lo stato di fatto e diritto in cui si trovava il rapporto di lavoro tra le parti nel periodo immediatamente precedente l'intimazione del licenziamento».

1.6.- Secondo il rimettente, infatti, appare «più probabile» che il legislatore, allorquando ha novellato l'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001, «sia stato condizionato» dalla scelta già compiuta nell'ambito del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183) - che si riferisce al calcolo del TFR - «rispetto all'eventualità che abbia considerato la compresenza», tra i pubblici dipendenti, di aventi diritto al TFR e di aventi diritto all'IPS e «abbia consapevolmente scelto di attribuire» a questi ultimi «una tutela risarcitoria commisurata a un emolumento che [...] non avrebbero mai ricevuto».

1.7.- Ad avviso del Tribunale, ciò determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori, a seconda che siano assoggettati al regime del TFR, basato su una nozione di retribuzione onnicomprensiva, oppure a quello dell'IPS, basato sul carattere tassativo e predeterminato per legge degli emolumenti ivi rientranti: ai secondi spetterebbe una tutela risarcitoria inferiore, in quanto calcolata su una base retributiva più limitata, pur a fronte del medesimo danno cagionato dal licenziamento illegittimo. Evidenzia infatti il giudice *a quo* che la retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR ex art. 2120 cod. civ. include una pluralità di emolumenti che, sebbene percepiti in modo fisso e continuativo dal lavoratore, non potrebbero considerarsi ai fini del calcolo dell'IPS, il quale, secondo il diritto vivente, ricomprende solo le voci del «trattamento fondamentale» della retribuzione ex art. 93, comma 1, CCPL area dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario provinciale (sono richiamate, a tal fine, numerose pronunce della Corte di cassazione, a cominciare da sezioni unite civili, sentenza 29 aprile 1997, n. 3673).

1.8.- Alla luce di tale differenza - risultante anche dai conteggi eseguiti dalle parti nel giudizio principale -, l'idoneità dell'indennità risarcitoria ad assolvere la propria funzione, consistente nel riconoscere al lavoratore, illegittimamente licenziato, «quanto avrebbe percepito se, in mancanza del licenziamento, avesse continuato a lavorare e in seguito se, dopo l'annullamento di questo, fosse stato riassunto in esecuzione dell'ordine di reintegrazione imposto dal giudice», sarebbe gravemente compromessa qualora liquidata sulla base dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'IPS (il Tribunale rimettente richiama al riguardo giurisprudenza costituzionale e di legittimità).



1.9.- Conclusivamente, per il giudice *a quo* - che ravvisa la rilevanza della questione nella circostanza che «il giudizio in corso non [possa] essere definito indipendentemente dalla soluzione» della stessa - il riconoscimento, ad un lavoratore pubblico illegittimamente licenziato, soggetto al regime di IPS, di una tutela risarcitoria «di gran lunga inferiore», rispetto a quella spettante al lavoratore pubblico, parimenti licenziato, in regime di TFR, contrasterebbe con il principio di eguaglianza ex art. 3, primo comma, Cost., «atteso che la diversità di tutela non dipende dalla differente entità dei danni risarcibili subiti per effetto del licenziamento illegittimo».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio chiedendo che questa Corte dichiari inammissibile, o comunque non fondata, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Trento.

2.1.- In primo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia come il rimettente si sia discostato dall'interpretazione letterale della disposizione censurata e abbia invece ritenuto necessaria un'interpretazione «di ordine sistematico» della stessa, da cui ha fatto poi conseguire il sospetto di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. Tale prospettazione, dunque, renderebbe manifestamente inammissibile la questione, in base alla giurisprudenza costituzionale sul dovere di interpretazione conforme della legge da parte del giudice.

2.2.- La questione sarebbe comunque non fondata.

Per l'Avvocatura, il dato testuale dell'art. 63, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001 sarebbe «chiaro e non discriminatorio» nel disporre che il giudice, al fine di liquidare l'indennità risarcitoria, debba considerare «l'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto», ben potendo detta indennità - di natura forfettaria e senza necessità di prova da parte del lavoratore - avere quale parametro esclusivamente quello indicato dalla disposizione per il calcolo «in astratto» del TFR.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva come sia solo l'interpretazione logico-sistematica, avallata dal giudice *a quo* - ma in contrasto con il dato testuale - a determinare la paventata discriminazione tra lavoratori; da ciò deriverebbe l'impossibilità di assumere l'IPS quale parametro per liquidare l'indennità risarcitoria, essendo ciò escluso dalla stessa lettera della norma. Detta indennità, inoltre, non avrebbe alcuna natura retributiva, come sostenuto dal rimettente, bensì risarcitoria, per la cui quantificazione il legislatore, pur sempre nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di adeguatezza, è libero di esercitare la propria discrezionalità.

3.- Si è costituito in giudizio anche S. T., chiedendo a questa Corte, in particolare, «una pronuncia che assicuri che il pregiudizio da lui sofferto [...] dovrà riconoscersi come commisurato alla retribuzione effettivamente perduta, [...] dunque, includente tutti gli elementi pagati con continuità in dipendenza dal rapporto di lavoro ed utili ai fini del TFR, di cui all'art. 2120 c.c., [...] solo detratto quanto percepito dal ricorrente da altra occupazione».

3.1.- Per la parte, detto risultato potrebbe essere raggiunto sia con una pronuncia di accoglimento, nei termini prospettati dal Tribunale di Trento, sia, per il caso di rigetto, con una pronuncia interpretativa che riconosca che l'indennità in esame deve essere parametrata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto.

3.2.- Dopo aver ricostruito l'evoluzione della disciplina relativa al licenziamento dei dipendenti pubblici nonché quella dei vari trattamenti di quiescenza, la parte ha evidenziato come l'opzione per l'applicazione di un regime piuttosto che un altro (TFR o IPS) risponda al principio di libertà di adesione alla previdenza complementare e non possa rilevare in ordine alla misura del danno in caso licenziamento illegittimo. Diversa sarebbe inoltre la finalità dei trattamenti di quiescenza, corrisposti quando il rapporto di lavoro si è definitivamente estinto, da quella della reintegra e del risarcimento del danno a fronte di un recesso illegittimo, volti invece a ricostituire quel rapporto, posticipando la percezione del trattamento di quiescenza. Inoltre, con la ricostituzione del rapporto, il lavoratore avrebbe ancora la possibilità di optare per l'applicazione del TFR ai sensi dell'art. 59, comma 56, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), in ragione del differimento al 31 dicembre 2025 del relativo termine di decadenza, come disposto dal Contratto collettivo nazionale quadro sottoscritto il 3 agosto 2021 per la proroga del termine dell'art. 2, comma 3, dell'AQN 29 luglio 1999 in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici.

4.- In prossimità dell'udienza, sia la parte sia l'Avvocatura hanno depositato memorie illustrative.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Trento, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 75 del 2017, in riferimento al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui dispone, «alla luce di un'interpretazione necessariamente sistematica», che l'indennità risarcitoria per licenziamento illegittimo, spettante al lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione, assoggettato al regime dell'indennità premio di servizio di cui alla legge n. 152 del 1968, sia commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo della predetta indennità, «anziché all'ultima retribuzione comprendente tutti i compensi aventi carattere continuativo che si ricolleghino alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad esclusione di quelli eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale».



1.1.- L'art. 63, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, prevede, in particolare, che al dipendente pubblico illegittimamente licenziato sia riconosciuta, oltre alla tutela reintegratoria, «un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, e comunque in misura non superiore alle ventiquattro mensilità».

1.2.- Il rimettente ha tuttavia escluso di poter interpretare in senso letterale la disposizione poiché la stessa, nel fare richiamo «all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto» si riferirebbe a un emolumento che non potrebbe trovare applicazione al rapporto di lavoro per cui è causa, in mancanza, da parte del lavoratore ricorrente, già dipendente pubblico alla data del 31 dicembre 1995, dell'esercizio dell'opzione per la previdenza complementare e dell'adesione al fondo pensione Laborfonds, previsto dalla contrattazione collettiva provinciale quale presupposto per la cessazione del regime di IPS in favore dell'applicazione del TFR ex art. 2120 cod. civ.

1.3.- Il giudice *a quo* ha quindi ritenuto di dover necessariamente interpretare l'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001 secondo «ragioni di ordine sistematico», nel senso che il parametro di riferimento sarebbe da individuarsi in base al trattamento economico in concreto spettante al lavoratore al momento dell'interruzione del rapporto lavorativo: ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR, qualora il lavoratore fosse assoggettato, al momento del recesso, al regime giuridico ex art. 2120 cod. civ., ovvero ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'indennità premio di servizio, qualora questi fosse invece assoggettato al relativo regime.

1.4.- Tale alternativa determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento, in quanto la base retributiva per il calcolo dell'IPS sarebbe più ristretta rispetto a quella di riferimento per il TFR, comportando per il lavoratore assoggettato al primo regime un'indennità risarcitoria di importo inferiore.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dal giudice del lavoro di Trento per violazione dell'obbligo di interpretazione conforme e richiesta di avallo interpretativo.

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Come ormai da tempo costantemente affermato da questa Corte, infatti, «[a]i fini dell'ammissibilità della questione incidentale, è sufficiente che il rimettente abbia motivato [...] sulle ragioni di impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice, mentre se tali ragioni siano esatte o meno è profilo che attiene al merito (da ultimo, tra molte, sentenze n. 163, n. 105 e n. 6 del 2024)» (sentenza n. 23 del 2025).

2.1.1.- Nella specie, il Tribunale di Trento ha consapevolmente escluso la praticabilità dell'interpretazione letterale con argomentazioni non implausibili, assumendo conseguentemente che l'esegesi dallo stesso postulata fosse l'unica praticabile. La valutazione circa la condivisibilità o meno di tale esito interpretativo attiene poi alla successiva verifica di fondatezza della questione.

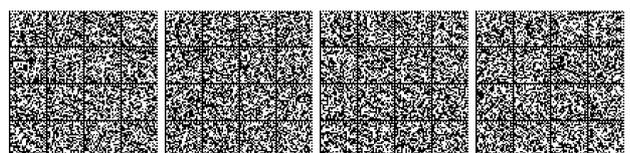
3.- Ai fini dell'esame del merito, questa Corte ritiene opportuna una breve ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di tutela del dipendente pubblico contrattualizzato illegittimamente licenziato, così come delineatosi in seguito all'emanazione della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nota come "legge Fornero", sino a giungere all'intervento legislativo del 2017 che ha novellato il comma 2 dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001, inserendo la previsione oggetto dell'odierna questione.

3.1.- Con le modifiche apportate dall'art. 1, comma 42, della legge n. 92 del 2012 all'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), volte alla tendenziale riduzione della tutela ripristinatoria in favore di una tutela puramente risarcitoria, in dottrina e in giurisprudenza si pose il problema se la nuova disciplina dei licenziamenti fosse applicabile, o meno, al pubblico impiego privatizzato. A generare incertezza era, in particolare, la previsione dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale precisa che le disposizioni di cui alla legge n. 300 del 1970, «e successive modificazioni ed integrazioni», si applicano alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti.

3.1.1.- Dopo un primo orientamento giurisprudenziale favorevole (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 26 novembre 2015, n. 24157), basato sulla natura "mobile" del rinvio contenuto nel citato art. 51, comma 2, si affermò ben presto l'orientamento opposto che, allineandosi alla dottrina maggioritaria, ritenne applicabile l'art. 18 statuto lavoratori nella versione precedente alla "legge Fornero", che prevede la reintegrazione nel posto di lavoro quale unico regime di tutela (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 9 giugno 2016, n. 11868).

3.1.2.- A seguito del ripensamento della Corte di cassazione, cui si è uniformata la successiva giurisprudenza di legittimità e di merito, per qualche anno l'ordinamento ha registrato la coesistenza di due regimi: i lavoratori pubblici contrattualizzati hanno continuato a beneficiare della tutela reintegratoria generalizzata ai sensi dell'art. 18 statuto lavoratori, nella versione anteriore alle modifiche apportate dalla "legge Fornero"; i dipendenti privati hanno usufruito, invece, delle tutele differenziate e gradate approntate dal medesimo art. 18, ma nel testo riformulato nel 2012.

3.2.- In questo quadro, è poi intervenuto il legislatore delegato che, in attuazione dei criteri di delega di cui all'art. 16, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), ha modificato, attraverso l'art. 21 del d.lgs. n. 75 del 2017, il citato art. 63, comma 2, introducendo, nel terzo periodo, uno specifico meccanismo di tutela in caso di licenziamento illegittimo del dipendente pubblico.



3.2.1.- Come emerge dai lavori preparatori del d.lgs. n. 75 del 2017 relativi all'art. 21 - in particolare dalla relazione illustrativa e dal parere espresso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato del 21 aprile 2017, n. 916 - l'intento sotteso alla novella è stato quello di cristallizzare il principio di tutela reale, cui la giurisprudenza era già approdata, ponendo così fine all'annosa querelle sorta in merito al regime di tutela spettante al lavoratore pubblico in caso di licenziamento.

3.2.2.- La nuova norma prevede in particolare che «[i]l giudice, con la sentenza con la quale annulla o dichiara nullo il licenziamento, condanna l'amministrazione alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, e comunque in misura non superiore alle ventiquattro mensilità, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative. Il datore di lavoro è condannato, altresì, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali».

3.2.3.- Tale regime si differenzia, invero, tanto dalla cosiddetta "reintegrazione attenuata", di cui ai vigenti art. 18, quarto comma, statuto lavoratori e art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015 (prevedendo un limite massimo di risarcimento, pari a ventiquattro mensilità, e non imponendo di detrarre anche l'aliunde percipiendum), quanto dalla cosiddetta "reintegrazione piena", di cui all'art. 18, commi secondo e terzo, statuto lavoratori e all'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2015 (non prevedendo una misura minima di risarcimento, né la possibilità di optare per l'indennità sostitutiva pari a 15 mensilità).

3.2.4.- Da più parti, in dottrina, si è quindi evidenziato come il legislatore del 2017 abbia disegnato un regime giuridico-sanzionatorio *ad hoc* per i lavoratori pubblici. Si tratta infatti di una «sanzione unica» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 17 dicembre 2022, n. 37040), un "terzo modello" di tutela, che si applica per qualsiasi tipo di licenziamento illegittimo e per tutti i dipendenti pubblici contrattualizzati, compresi i dirigenti, rimanendo irrilevanti le dimensioni dell'amministrazione che procede al licenziamento.

4.- Tanto premesso sul regime di tutela del dipendente pubblico illegittimamente licenziato, è altresì opportuno, sempre ai fini dell'esame del merito della questione, illustrare sinteticamente gli istituti dell'IPS e del TFR che vengono qui in rilievo.

4.1.- Si tratta in ambedue i casi di somme di denaro spettanti al lavoratore al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

L'IPS, che rientra nel più generale istituto del trattamento di fine servizio (TFS), è un emolumento tipico del comparto pubblico, mentre il TFR riguarda il settore privato (e quello pubblico privatizzato alle condizioni che si vedranno *infra*); entrambi «si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva (sentenza n. 159 del 2019)» (sentenza n. 130 del 2023).

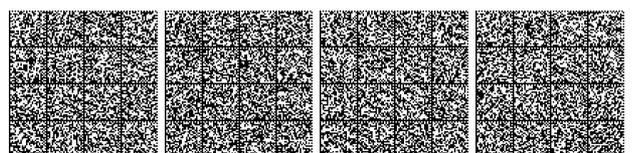
4.2.- Il primo è in particolare previsto per i lavoratori dipendenti degli enti locali, delle regioni e del Servizio sanitario nazionale. Esso è disciplinato dalla legge n. 152 del 1968 che, all'art. 11, fissa le modalità di determinazione della retribuzione contributiva, stabilendo, al quinto comma, che essa «è costituita dallo stipendio o salario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura, spettanti per legge o regolamento e formanti parte integrante ed essenziale dello stipendio stesso [...]».

4.2.1.- La giurisprudenza di legittimità ha costantemente interpretato in senso restrittivo la nozione di retribuzione contributiva, ritenendo che l'indennità premio di servizio sia costituita solo dagli emolumenti testualmente menzionati dal citato art. 11, la cui elencazione ha carattere tassativo e contiene la dizione «stipendio o salario» che richiede un'interpretazione restrittiva, alla luce della specifica menzione, come componenti di tale voce, degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 29 aprile 1997, n. 3673; più di recente, sezione lavoro, sentenza 7 agosto 2024, n. 22368, che ha escluso per l'emolumento in esame la vigenza del principio di onnicomprensività, invece sancito per il TFR).

4.3.- Il TFR è invece l'emolumento spettante al prestatore di lavoro in ogni caso di cessazione del rapporto lavorativo. In base all'art. 2120, secondo comma, cod. civ. «[s]alvo diversa previsione dei contratti collettivi la retribuzione annua [...] comprende tutte le somme, compreso l'equivalente delle prestazioni in natura, corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, a titolo non occasionale, e con esclusione di quanto è corrisposto a titolo di rimborso spese».

4.3.1.- Diversamente da quanto avviene per l'IPS, la nozione di retribuzione recepita dall'art. 2120 cod. civ. ai fini del calcolo del trattamento di fine rapporto, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità (tra le più recenti, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 16 settembre 2024, n. 24801 e ordinanza 22 maggio 2024, n. 14242), è ispirata al principio di onnicomprensività, nel senso che in detto calcolo vanno compresi tutti gli emolumenti che trovano la loro causa tipica e normale nel rapporto di lavoro cui sono istituzionalmente connessi, anche se non strettamente correlati all'effettività della prestazione, mentre ne vanno escluse solo quelle somme rispetto alle quali il rapporto di lavoro costituisce una mera occasione contingente per la relativa fruizione.

4.4.- Come noto, a seguito della riforma del sistema pensionistico dei dipendenti pubblici ad opera della legge n. 335 del 1995 e del progressivo processo di assimilazione del trattamento pubblicistico di fine servizio (cui, come detto, va ricondotta l'indennità di premio servizio) a quello privatistico del TFR, si assiste all'esistenza di un «duplice regime, di tipo pubblicistico per i dipendenti assunti prima del 2001, corrispondente al TFS, e di tipo privatistico per i dipendenti assunti a partire dal 1° gennaio di tale anno, costituito dal TFR» (sentenza n. 244 del 2020).



Il personale assunto prima di tale data rimane quindi in regime di TFS, ma con la facoltà di chiederne la trasformazione in TFR, esercitando l'opzione di cui all'art. 59, comma 56, della legge n. 449 del 1997 (entro il termine, più volte prorogato, ora fissato al 31 dicembre 2025 in base al CCNQ 3 agosto 2021).

4.4.1.- Al riguardo, questa Corte ha da ultimo «chiarito che “il fatto che alcuni dipendenti delle pubbliche amministrazioni godano del trattamento di fine servizio ed altri del trattamento di fine rapporto è conseguenza del transito del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato e della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi” (sentenza n. 244 del 2014). Spetta, infatti, all'apprezzamento discrezionale del legislatore, in coerenza con il generale canone di ragionevolezza, delimitare la sfera di applicazione delle normative che si succedono nel tempo, né contrasta di per sé con il principio di eguaglianza il trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie in momenti diversi nel tempo (sentenze n. 240 del 2019 e n. 104 del 2018)» (sentenza n. 73 del 2024).

5.- Tutto ciò premesso, la questione non è fondata.

5.1.- Il presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo* - ossia la differenziazione della base retributiva rilevante per l'indennità risarcitoria in ragione dell'emolumento di fine rapporto spettante in concreto al lavoratore al momento del recesso - non può infatti condividersi.

5.1.1.- Come sopra visto, l'intento sotteso alla novella dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001 è da individuarsi nell'armonizzazione della disciplina relativa al licenziamento del lavoratore pubblico contrattualizzato, così da assicurare, indistintamente, a tutto il personale dipendente, il medesimo meccanismo rimediabile a fronte dell'illegittimo recesso da parte del datore di lavoro pubblico.

5.2.- La disposizione censurata, nel riferirsi al TFR, fornisce quindi un parametro “astratto” per la liquidazione di un'unica indennità risarcitoria, in aggiunta alla tutela reale prevista per il lavoratore illegittimamente estromesso.

5.3.- Si tratta di una misura risarcitoria di natura forfettaria, non abbisognando di prova in ordine alla quantificazione del danno da parte del lavoratore, che trova peraltro un limite massimo fissato in ventiquattro mensilità di retribuzione, con detrazione del solo aliunde perceptum.

In questo quadro, la mancata scelta del lavoratore di passare dal regime dell'IPS a quello del TFR, riguardando la fase fisiologica di chiusura del rapporto lavorativo, rimane sullo sfondo, senza assumere alcun rilievo ai fini della determinazione dell'indennità in questione, che attiene invece a una fase patologica del rapporto stesso.

6.- La questione è pertanto non fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, terzo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

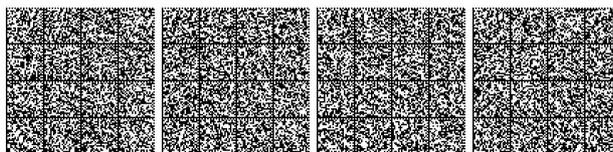
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

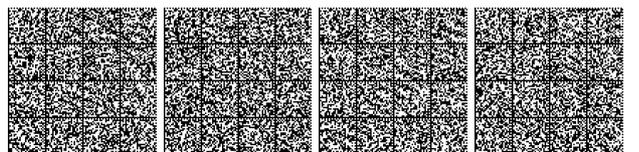
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 37

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Acque – Ambiente – Norme della Regione Piemonte – Deflusso ecologico dei corsi d'acqua – Modalità di calcolo del deflusso ecologico.

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Piemonte – Modifiche all'allegato A (Cartografie delle aree naturali protette regionali, delle aree contigue e delle zone naturali di salvaguardia) della legge regionale n. 19 del 2009 – Sostituzione delle cartografie relative al Parco naturale del Monte Fenera e alle Aree naturali protette e area contigua della fascia fluviale del Po-Torino ovest: Area contigua della fascia fluviale del Po piemontese.

– Legge della Regione Piemonte 8 luglio 2025, n. 9 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2025), artt. 34, comma 2, e 50, commi 1 e 2.

Ricorso ex art. 127, comma 1, Cost. per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 4 settembre 2025, ricorrente;

contro la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 34, comma 2 e 50 commi 1 e 2, della legge Regione Piemonte dell'8 luglio 2025, n. 9, pubblicata nel BUR n. 28 del 10 luglio 2025, recante «Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2025»;

per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s) Cost. in relazione agli articoli agli articoli 76 commi 1, 2, 3 4 e 7; 95, commi 4 e 6; 121, comma 4; 144, comma 1; alla parte B dell'allegato 4 alla parte III del decreto legislativo n. 3 aprile 2006, n. 152; all'art. 12-bis del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici», come sostituito dall'art. 96, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006; all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE; degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) Cost., in relazione agli articoli 134, comma 1, lettera c), 135, comma 1, 142, comma 1, lettera f), e 143, comma 2, del «Codice dei beni culturali e del paesaggio» di cui al decreto legislativo n. 22 gennaio 2004, n. 42, agli articoli 3 e 18 delle norme di attuazione del piano reg. vigente (NTA) e all'art. 22 della legge n. 394/1991.

1. Con la legge n. 9 dell'8 luglio 2025, di riordino dell'ordinamento regionale per l'anno 2025, la Regione Piemonte ha introdotto, al Capo IV, «Disposizioni in materia di territorio e ambiente», alcune delle quali eccedono le competenze legislative regionali.

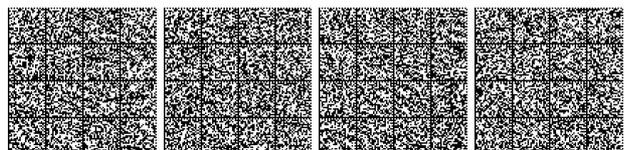
In particolare, l'art. 34, rubricato «Applicazione del deflusso ecologico», dispone al secondo comma:

2. Nei corsi d'acqua a carattere torrentizio, canali o porzioni di essi non classificati come fiumi dalla Regione e nei corsi d'acqua classificati come fiumi o tratti di essi caratterizzati da ricorrenti deficit idrici stagionali, tenuto conto della regimazione non costante del flusso delle acque, il deflusso ecologico è calcolato in modo dinamico in base alla portata presente nella sezione di derivazione e non può essere eccedente il 30 per cento della portata effettiva medesima.

Il successivo art. 50, intitolato «Modifiche all'allegato A della legge regionale 19/2009», prevede, nei suoi due commi:

1. Il n. 26 dell'allegato A (Cartografie delle aree naturali protette regionali, delle aree contigue e delle zone naturali di salvaguardia) della legge regionale n. 19/2009 è sostituito dal seguente: «26) Parco naturale del Monte Fenera - scala 1:25.000» (allegato 1);

2. Il n. 90 dell'allegato A della legge regionale 19/2009 è sostituito dal seguente: «90) Aree naturali protette e area contigua della fascia fluviale del Po - Torino Ovest - scala 1:25.000: Area contigua della fascia fluviale del Po piemontese» (allegato 2).



Con le disposizioni sopra riportate il legislatore regionale, come si spiegherà, non ha rispettato la sfera di competenze ad esso destinate, ed ha violato la legislazione emanata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela del paesaggio, dell'ambiente e dell'ecosistema che gli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, attribuiscono in via esclusiva allo Stato.

Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso, affidandolo ai seguenti motivi in

DIRITTO

1. Illegittimità dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 9 dell'8 luglio 2025 per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione in relazione agli articoli 76, commi 1, 2, 3 4 e 7; 95, commi 4 e 6; 121, comma 4; 144, comma 1; alla parte B dell'allegato 4 alla parte III del decreto legislativo n. 3 aprile 2006, n. 152; all'art. 12-*bis* del regio decreto n. 1775/1933, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici», come sostituito dall'art. 96, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006; all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE.

La norma censurata, dopo aver disposto al comma 1, la «proroga» al 31 dicembre 2026, su tutto il territorio regionale, dell'applicazione del deflusso ecologico, fatte salve le sperimentazioni in corso, rinviando il momento dell'applicazione della regolazione del deflusso ecologico, funzionale a garantire adeguati livelli di conservazione del bene acqua in conformità alla disciplina contenuta nella direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e tenendo conto del medesimo termine stabilito (31 dicembre 2026), ai sensi dell'art. 21-*bis*, comma 1-*bis*, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, dispone testualmente al comma 2:

«Nei corsi d'acqua a carattere torrentizio, canali o porzioni di essi non classificati come fiumi dalla Regione e nei corsi d'acqua classificati come fiumi o tratti di essi caratterizzati da ricorrenti deficit idrici stagionali, tenuto conto della regimazione non costante del flusso delle acque, il deflusso ecologico è calcolato in modo dinamico in base alla portata presente nella sezione di derivazione e non può essere eccedente il 30 per cento della portata effettiva medesima» prevedendo una specifica modalità di calcolo (dinamico) del deflusso ecologico e stabilendo, tra l'altro, che il deflusso stesso non debba eccedere il 30 per cento della portata effettiva dei corsi d'acqua.

La modalità di calcolo del deflusso ecologico introdotta da tale norma si pone in contrasto con un complesso e consolidato quadro giuridico nel quale la regolazione del deflusso minimo vitale (DMV) e del deflusso ecologico (DE) è definita nel Piano di gestione delle acque del distretto idrografico vigente e nel Piano di tutela delle acque, in conformità con le previsioni contenute nell'art. 4 della direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro acque – *DQA*), recepita a livello nazionale dal decreto legislativo n. 152/2006, di seguito, anche TUA -Testo unico dell'ambiente, recante «Norme in materia ambientale» e ricade nell'ambito delle competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione, potendo essere esercitate le competenze regionali, in materia di tutela delle acque, soltanto qualora perseguano standards migliorativi rispetto a quelli risultanti dalla tutela fornita dalla legislazione statale.

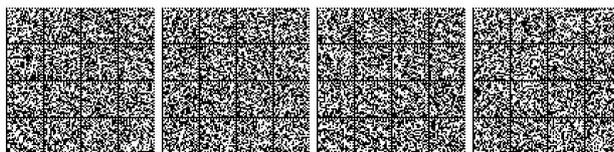
La limitazione del deflusso ecologico ad una quota «non [...] eccedente il 30 per cento della portata effettiva medesima» fissata dal comma 2, infatti, introduce limiti, e conseguentemente, obiettivi di qualità meno elevati rispetto a quelli stabiliti dalla legislazione nazionale e dai provvedimenti settoriali di area vasta.

Come si è detto, la regolazione del deflusso minimo vitale (DMV) e del deflusso ecologico (DE), risulta definita nel Piano di gestione delle acque del distretto idrografico vigente, nonché nel Piano di tutela delle acque in conformità con le previsioni contenute nell'art. 4 della Direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro acque – *DQA*), recepita a livello nazionale dal decreto legislativo n. 152/2006 (di seguito, anche TUA - Testo unico ambiente).

Tale materia ricade pacificamente nell'ambito delle competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Per un verso, l'art. 95 TUA reca la disciplina delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano, definendo, in particolare, la zona di rispetto, circostante la zona di tutela assoluta, nella quale sono vietati l'insediamento di centri di pericolo e lo svolgimento di attività puntualmente individuate (comma 4) disponendo, altresì, che, qualora la regione non provveda a definire l'anzidetta zona di rispetto, la medesima sia stabilita in 200 metri di raggio rispetto al punto di captazione e di derivazione (comma 6).

Per altro verso, il successivo art. 144 TUA, comma 1, stabilisce che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato.



Inoltre, l'art. 12-*bis* del regio decreto n. 1775/1933, definisce i requisiti per il rilascio delle concessioni e utilizzazioni per la raccolta, regolazione, estrazione, derivazione, condotta, uso, restituzione e scolo delle acque, stabilendo che il provvedimento è rilasciato se:

«a) non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato; b) è garantito il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico; non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane ovvero, pur sussistendo tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico». (comma 1);

i commi successivi stabiliscono che:

«i volumi d'acqua concessi sono commisurati alle possibilità di risparmio, riutilizzo o riciclo delle risorse. Il disciplinare di concessione deve fissare, ove tecnicamente possibile, la quantità e le caratteristiche qualitative dell'acqua restituita. Analogamente, nei casi di prelievo da falda deve essere garantito l'equilibrio tra il prelievo e la capacità di ricarica dell'acquifero, anche al fine di evitare pericoli di intrusione di acque salate o inquinate, e quant'altro sia utile in funzione del controllo del miglior regime delle acque» (comma 2);

e che l'utilizzo di risorse prelevate da sorgenti o falde, o comunque riservate al consumo umano, può essere assentito per usi diversi da quello potabile se:

«a) viene garantita la condizione di equilibrio del bilancio idrico per ogni singolo fabbisogno; b) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane, oppure, dove sussistano tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico; c) sussiste adeguata disponibilità delle risorse predette e vi è una accertata carenza qualitativa e quantitativa di fonti alternative di approvvigionamento» (comma 3),

il medesimo decreto legislativo n. 152/2006, dopo aver specificato, all'art. 75, che:

«Nelle materie disciplinate dalle disposizioni della presente sezione [...] lo Stato esercita le competenze ad esso spettanti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attraverso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, fatte salve le competenze in materia igienico-sanitaria spettanti al Ministro della salute»;

dispone che:

«1. Al fine della tutela e del risanamento delle acque superficiali e sotterranee, la parte terza del presente decreto individua gli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici significativi e gli obiettivi di qualità per specifica destinazione per i corpi idrici di cui all'art. 78, da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

2. L'obiettivo di qualità ambientale è definito in funzione della capacità dei corpi idrici di mantenere i processi naturali di autodepurazione e di supportare comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.

3. L'obiettivo di qualità per specifica destinazione individua lo stato dei corpi idrici idoneo ad una particolare utilizzazione da parte dell'uomo, alla vita dei pesci e dei molluschi» (art. 76, commi 1, 2 e 3);

e che:

«le regioni possono definire obiettivi di qualità ambientale più elevati, nonché individuare ulteriori destinazioni dei corpi idrici e relativi obiettivi di qualità» (comma 7).

In attuazione della parte III del TUA, il comma 4 dell'art 76 prevede l'adozione, mediante il Piano di tutela delle acque, di cui all'art. 121 TUA, delle misure atte a conseguire, entro il 22 dicembre 2015, gli obiettivi dallo stesso comma previsti, e cioè che:

a) sia mantenuto o raggiunto per i corpi idrici significativi superficiali e sotterranei l'obiettivo di qualità ambientale corrispondente allo stato di "buono";

b) sia mantenuto, ove già esistente, lo stato di qualità ambientale "elevato" come definito nell'allegato 1 alla parte terza del decreto legislativo;

c) siano mantenuti o raggiunti altresì per i corpi idrici a specifica destinazione di cui all'art. 79 gli obiettivi di qualità per specifica destinazione di cui all'allegato 2 alla parte terza del presente decreto, salvi i termini di adempimento previsti dalla normativa previgente».

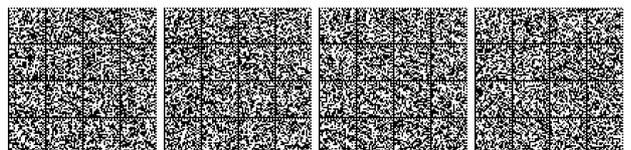
Interessa evidenziare che il Piano di tutela delle acque costituisce uno specifico piano di settore, articolato secondo i contenuti elencati nell'art. 121 TUA, nonché secondo le specifiche indicate nella parte B dell'allegato 4 alla parte III del medesimo provvedimento.

Tale piano di tutela contiene, in particolare:

a) i risultati dell'attività conoscitiva;

b) l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione;

c) l'elenco dei corpi idrici a specifica destinazione e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento;



- d) le misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico;
- e) l'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità;
- f) il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti;
- g) gli interventi di bonifica dei corpi idrici.

Ebbene, la riduzione della quota calcolata per garantire il deflusso ecologico prevista dall'art. 34, comma 2, della legge regionale in esame consente un aumento dei prelievi sul singolo corso d'acqua; senonché, tale valutazione – del tutto priva di idonei parametri tecnico-scientifici – non afferisce alla competenza regionale, poiché la sede deputata a compiere tale ponderazione, secondo un riparto delle competenze costituzionalmente corretto, è quella pianificatoria, come stabilito dagli articoli 76, comma 4, e 121, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006 in relazione al Piano di tutela delle acque, e dall'art. 95 con riferimento al Piano di bilancio idrico.

In proposito, è sufficiente richiamare la pronuncia della Corte costituzionale n. 229/2017, a tenore della quale:

«Secondo la giurisprudenza costituzionale, le disposizioni in materia di tutela delle acque contenute principalmente nella parte III del decreto legislativo n. 152 del 2006, intitolata “Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche” e, in particolare, nella sua sezione II intitolata “Tutela delle acque dall'inquinamento” sono riconducibili alla materia della “tutela dell'ambiente”, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Si tratta, infatti, “di disposizioni aventi finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico. Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque” (sentenza n. 254 del 2009; in senso analogo, sentenza n. 246 del 2009)».

Con più specifico riferimento al Piano regionale di tutela delle acque, la stessa Corte costituzionale, con la successiva sentenza n. 153/2019, dopo aver svolto:

«una sintetica descrizione del quadro normativo di riferimento. L'art. 121 del decreto legislativo n. 152 del 2006 disciplina il piano regionale di tutela delle acque, il quale si aggiunge al piano di bacino distrettuale (art. 65) e al piano di gestione (art. 117). Il piano delle acque è approvato all'esito di un complesso procedimento, articolato nelle seguenti fasi: “le Autorità di bacino, nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, sentite le province e gli enti di Governo dell'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi”; “le regioni, sentite le province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza” (comma 2); “le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 2, esprimendo parere vincolante”; le Regioni approvano il Piano di tutela “entro i successivi sei mesi” (comma 5).»;

ha puntualizzato che:

«Questa procedura, che vede l'intervento delle regioni sia nella fase dell'adozione del piano sia in quella della sua approvazione definitiva, è interamente disciplinata nel codice dell'ambiente, sull'assunto della sua inerenza alla competenza legislativa statale in materia di “tutela dell'ambiente”. Questo assunto non è stato smentito dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ricondotto a tale materia la normativa sulle acque, in quanto preordinata segnatamente alla loro tutela (in questo senso, sentenze n. 229 del 2017 e n. 86 del 2014), osservando in particolare che “[i]l riparto delle competenze [...] dipende proprio dalla [...] distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione» (sentenza n. 1 del 2010)»;

concludendo e ricordando che:

«Con specifico riferimento al piano di tutela delle acque, questa Corte ha affermato che esso costituisce uno “strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo [...] per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici”, la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di “tutela dell'ambiente” (sentenza n. 44 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 254, n. 251, n. 246 e n. 232 del 2009)».

In questo quadro, «Le regioni possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque che ritengono opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo definito dagli articoli 95, 96 e 121 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Inoltre, le regioni possono anche decidere di prevedere o no eventuali misure di salvaguardia. Ciò che è, invece, precluso alle regioni è di intervenire con legge per escludere o



circoscrivere l'ambito di operatività del piano stesso, giacché ciò comporterebbe l'elusione – totale o parziale – del vincolo della legge statale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici.

Con l'art. 34, comma 2, della legge regionale n. 9/2025, la Regione Piemonte ha, dunque, violato il riparto di competenze in materia di tutela delle acque, poiché è intervenuta sull'ambito di operatività degli strumenti di tutela dell'idrosfera fissati dallo Stato nell'esercizio delle competenze legislative esclusive in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nella quale rientrano la garanzia del livello di deflusso ecologico e, in generale, le misure poste a presidio dell'equilibrio del bilancio idrico.

Alla legislazione regionale e provinciale è consentito unicamente, invece, nell'esercizio di una diversa competenza, incrementare i livelli di tutela già fissati dal legislatore statale; categoria di interventi nella quale non rientra certamente la previsione del censurato art. 34.

Come chiarito dalla Corte costituzionale:

«la garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico, in quanto volta ad evitare l'esaurimento della fonte, deve ritenersi concernere la “conservazione” del bene acqua e non il mero utilizzo della stessa, con la conseguenza che la relativa disciplina deve considerarsi attratta nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., relativa alla tutela dell'ambiente. Sul punto va richiamata la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 1 del 2010), secondo cui il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di acque dipende dalla distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione. Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (sentenze n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008)» (Corte Cost. sentenza n. 28/2013).

Per quanto detto, emerge come la disposizione in commento si ponga in contrasto, oltre che con il principio di non deterioramento dei corpi idrici superficiali, nonché, in questi termini, con il prevalente interesse pubblico nella gestione della risorsa pubblica, anche con l'art. 4 della direttiva 2000/60/CE e, dunque, con il parametro costituzionale di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Per le suesposte considerazioni l'impugnata disposizione contrasta con gli articoli 95, commi 4 e 6, e 144, comma 1, decreto legislativo n. 152/2006, nonché con l'art. 12-*bis* del regio decreto n. 1775/1933, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici», come sostituito dall'art. 96, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006, e infine con le disposizioni degli articoli 76, comma 4, e 121, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006, e anche con l'art. 4 della direttiva 2000/60/CE, che costituiscono normativa interposta al parametro costituzionale di cui all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2. Illegittimità dell'art 50, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte n. 9 dell'8 luglio 2025 per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*) Cost. in relazione agli articoli 134, comma 1, lettera *c*), 135, comma 1, 142, comma 1, lettera *f*), e 143, comma 2, del «Codice dei beni culturali e del paesaggio» di cui al decreto legislazione 22 gennaio 2004, n. 42 nonché agli articoli 3 e 18 delle norme di attuazione del piano reg. vigente (NTA) e all'art. 22 della legge n. 394/1991.

Merita di essere censurato anche l'art. 50 della legge regionale in esame che dispone:

«1. Il n. 26 dell'allegato A (Cartografie delle aree naturali protette regionali, delle aree contigue e delle zone naturali di salvaguardia) della legge regionale n. 19/2009 è sostituito dal seguente:

“26) Parco naturale del Monte Fenera - scala 1:25.000” (allegato 1);

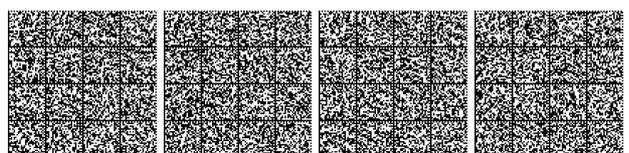
2. Il n. 90 dell'allegato A della legge regionale n. 19/2009 è sostituito dal seguente:

“90) aree naturali protette e area contigua della fascia fluviale del Po - Torino Ovest - scala 1:25.000: - Area contigua della fascia fluviale del Po piemontese” (allegato 2)».

Invero, dalle cartografie allegate alla legge, e di essa parte integrante, emerge una riduzione dei perimetri delle aree tutelate ivi individuate.

Al riguardo, occorre evidenziare che le aree considerate sono beni che, in quanto soggetti a tutela ambientale speciale, sono anche «di interesse paesaggistico» ai sensi delle disposizioni degli articoli 134, comma 1, lettera *c*), e 142, comma 1, lettera *f*), del «Codice dei beni culturali e del paesaggio» di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Essendo vigente il Piano paesaggistico regionale della Regione Piemonte, per eventuali revisioni dei suddetti perimetri e dei Piani di parchi ed aree naturali protette, agli effetti della tutela paesaggistica, la legge statale richiede l'obbligatorio coinvolgimento del Ministero della cultura, secondo quanto stabilito dagli articoli 135, comma 1, e 143,



comma 2, del citato codice. Tale assetto normativo risulta pienamente coerente con la logica incrementale dei beni paesaggistici che caratterizza il Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel quale non è prevista una disciplina per la revisione o eliminazione dei beni paesaggistici.

Al riguardo, codesta Corte costituzionale, con la sentenza n. 164/2021 - con la quale è stato rigettato il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione del Veneto e dichiarato che spetta allo Stato adottare il decreto di dichiarazione di notevole interesse pubblico di un'area ricadente nel territorio regionale - ha rappresentato che:

«Il legislatore ordinario si è perciò ispirato in tale materia (la tutela paesaggistica) ad una logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale, cui peraltro si riferisce, collocato fra i principi fondamentali della Repubblica, l'art. 9 Cost. (sentenze n. 367 del 2007, n. 183 del 2006, n. 641 del 1987 e n. 151 del 1986)».

Tale logica, dal lato della Regione, opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato, o comunque mosse dalla volontà di affermare la prevalenza di interessi opposti, facenti capo all'autonomia regionale, come accade nel settore del Governo del territorio.

Per questa ragione, è conforme al riparto costituzionale delle competenze che il piano paesaggistico regionale - ove non sia la sede di diversi apprezzamenti legati anche alla dimensione urbanistica del territorio - è tenuto a recepire le scelte di tutela paesaggistica, senza capacità di alterarle neppure sul piano delle prescrizioni d'uso. Altrimenti, esso potrebbe divenire l'occasione per ridurre lo standard di tutela dell'ambiente in forza di interessi divergenti, anziché la sede deputata a collocare armonicamente siffatti interessi sub valenti nella cornice già intagliata secondo la preminente prospettiva della conservazione del paesaggio. L'occasione vale a dire, per degradare "la tutela paesaggistica - che è prevalente - in una tutela meramente urbanistica"». (sentenza n. 437 del 2008).

Considerato quanto sopra, occorre osservare come l'obbligo di co-pianificazione con il Ministero, già previsto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio all'art. 143, comma 2, del citato codice, in particolare nell'ipotesi di una delimitazione, deriva dal Piano Paesaggistico Regionale (PPR) e da quanto disposto dagli articoli 3 e 18 delle norme di attuazione del Piano vigente (NTA).

In particolare, l'art. 3 delle NTA («Ruolo del Ppr e rapporti con i piani e i programmi territoriali») dispone che:

«2. Le previsioni del Ppr, quadro di riferimento per la tutela e la valorizzazione del paesaggio regionale, costituiscono misure di coordinamento e riferimento per tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, urbanistica e di settore, ad ogni livello.

3. Il Ppr, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, contiene altresì previsioni cogenti e immediatamente prevalenti per tutti gli strumenti generali e settoriali di Governo del territorio alle diverse scale, compresi i piani d'area delle aree protette, che prevalgono sulle disposizioni eventualmente incompatibili, fatte salve le disposizioni normative e le previsioni dei piani finalizzate a garantire la riduzione del rischio idrogeologico dei luoghi e la sicurezza delle persone.

[...]

5. Il Ppr riconosce, in quanto coerenti con le previsioni di tutela paesaggistica delle presenti norme, i contenuti dei piani paesistici o territoriali a valenza paesaggistica regionali, di cui al seguente elenco, approvati secondo la previgente normativa di settore:

Ptr - Area di approfondimento Ovest-Ticino, approvato con DCR n. 417- 11196 del 23 luglio 1997;

Piano paesistico di una parte del territorio del Comune di Pragelato, approvato con DCR n. 614-7539 del 4 maggio 1993;

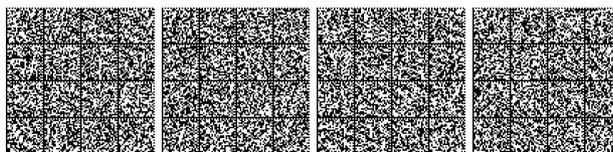
Piano paesistico di una parte del territorio del Comune di San Maurizio D'Opaglio, approvato con DCR n. 220-2997 del 29 gennaio 2002;

Piano paesistico della Zona di salvaguardia dell'Alpe Devero, approvato con DCR n. 618- 3421 del 24 febbraio 2000 e modificato con DCR n. 226-5745 del 19 febbraio 2002.

Tali strumenti sono sottoposti alla verifica di conformità al Ppr attuata congiuntamente tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del Turismo, di seguito denominato Ministero, e la Regione entro dodici mesi dall'approvazione del Ppr, a seguito della quale si provvederà, se del caso, all'eventuale adeguamento e al riconoscimento del loro valore attuativo del Ppr.

[...]

9. Fino alla verifica o all'adeguamento al Ppr dei piani di cui ai commi 5, 6 e 7, si applicano le disposizioni in essi contenute, se non in contrasto con le prescrizioni del Ppr stesso».



Al riguardo, occorre segnalare la natura subordinata del Piano del Parco rispetto al PPR, come confermato da ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (sent. n. 108/2008) e da ultimo sentenza n. 276/2020, ove si afferma che:

«È decisivo, infine, che l'art. 25, comma 2, della legge quadro (legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante "Legge quadro sulle aree protette" stabilisca che il piano del parco regionale ha valore anche [...] di piano urbanistico e sostituisce i piani [...] urbanistici "di qualsiasi livello", statuendo così espressamente che gli strumenti urbanistici "di qualsiasi livello" cedono il passo al piano del parco, con una norma che, come questa Corte ha recentemente chiarito, rappresenta "uno standard uniforme di tutela ambientale" (sentenza n. 134 del 2020). Può essere utile ricordare che un'analogia regola di prevalenza dei valori paesaggistici sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici è stabilita dagli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con una previsione che può essere riferita anche ai parchi regionali, in quanto aree di interesse paesaggistico, tutelate per legge, in base all'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali. Questa Corte, dichiarando costituzionalmente illegittima una disposizione legislativa regionale che aveva invertito il rapporto tra piano paesaggistico regionale e piano urbanistico comunale, facendo prevalere il secondo sul primo (sentenza n. 86 del 2019; nello stesso senso la sentenza n. 172 del 2018), ha affermato che «[i]l codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 11 del 2016).

Sulla possibilità di incidere sul perimetro dei parchi regionali, la citata sentenza n. 276/2020 ha chiarito che:

«la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991 - spettando poi al piano del parco di precisare la disciplina della nuova area tutelata - sia in sede di adozione o modifica del piano del parco. Qualora la legislazione regionale incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali), deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro n. 394 del 1991, la quale - ricondotta alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - detta gli standard minimi uniformi di tutela, che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare *in peius*» (Precedenti citati: sentenze n. 134 del 2020, n. 43 del 2020, n. 290 del 2019, n. 180 del 2019, n. 121 del 2018, n. 74 del 2017 e n. 14 del 2012).

Venendo al citato art. 18 delle NTA («Aree naturali protette e altre aree di conservazione della biodiversità»), quest'ultimo dispone che:

«1. Il Ppr riconosce e individua alla Tavola P2 e nel catalogo di cui all'art. 4, comma 1, lettera c., i parchi e le riserve di cui all'art. 142, comma 1, lettera f. del codice, assoggettati alla disciplina in materia di autorizzazione paesaggistica, per i quali si applicano le presenti norme:

- a. i parchi nazionali e regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi, quali le aree contigue;
- b. le riserve nazionali e regionali.

Ai fini dell'individuazione dei territori soggetti all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice, in quanto compresi nelle aree di cui alle lettere a. e b., valgono i confini definiti dalla legge regionale n. 19/2009 e successive modificazioni ed integrazioni e dai provvedimenti istitutivi delle aree protette nazionali.»

Da quanto evidenziato, deriva che le modifiche dei confini del Parco naturale del Monte Fenera, delle aree naturali protette e dell'area contigua della fascia fluviale del Po-Torino Ovest, apportate nella legge in esame dalla Regione – che si è limitata ad allegare, all'art. 50, le due cartografie (Parco naturale del Monte Fenera; aree naturali protette e area contigua della fascia fluviale del Po-Torino Ovest) – introducono una modifica unilaterale del perimetro delle aree soggette a tutela paesaggistica.

Per quanto la normativa statale distingue nettamente l'attività di classificazione e di istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale dall'attività di elaborazione dei piani paesaggistici regionali (cfr. citata sentenza della Corte costituzionale n. 276/2020), nel caso di specie il PPR del Piemonte rinvia, quanto alla perimetrazione, alle disposizioni contenute nella legge regionale n. 19/2009.

Di talché, con la modifica unilaterale della perimetrazione delle aree interessate apportata dall'art. 50, si determina automaticamente una variazione, in diminuzione, delle aree soggette a tutela paesaggistica, in violazione del principio di co-pianificazione di cui agli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Conseguentemente, la previsione contenuta nell'art. 50 si pone in contrasto con gli articoli 134, comma 1, lettera c), 135, comma 1, e 142, comma 1, lettera f), e 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, normativa interposta al così violato parametro costituzionale di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 34, comma 2 e 50, commi 1 e 2, della legge Regione Piemonte dell'8 luglio 2025, n. 9, pubblicata nel BUR n. 28 del 10 luglio 2025, recante «Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2025», per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 76, commi 1, 2, 3, 4 e 7; 95, commi 4 e 6; 121, comma 4; 144, comma 1; alla parte B dell'allegato 4 alla parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; all'art. 12-bis del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici», come sostituito dall'art. 96, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006; all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE; degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in relazione agli articoli 134, comma 1, lettera c), 135, comma 1, 142, comma 1, lettera f) e 143, comma 2, del «Codice dei beni culturali e del paesaggio», di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, agli articoli 3 e 18 delle norme di attuazione del Piano reg. vigente (NTA) e all'art. 22 della legge n. 394/1991.

Si producono:

- 1) copia della legge regionale impugnata;*
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 4 settembre 2025, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, 5 settembre 2025

L'Avvocato dello Stato: SPINA

25C00239

N. 184

Ordinanza del 27 giugno 2025 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Vincenzo Ilotte contro la Camera di commercio di Torino

Amministrazione pubblica – Camere di commercio – Incarichi e rapporti di collaborazione – Previsione che per le camere di commercio, le loro unioni regionali, nonché per le loro aziende speciali, tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori sono svolti a titolo gratuito.

- Legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 4-bis, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), in forza dell'art. 10, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124, (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nel testo in vigore dal 10 dicembre 2016 al 28 febbraio 2022.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

TERZA SEZIONE CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 23024/2024 promossa da:

Vincenzo Ilotte, con il patrocinio degli avv.ti Giulia Bertolissi, Francesca Danà e Letizia Campanaro, con domicilio eletto presso gli indirizzi pec dei difensori;

Parte attrice contro Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Torino, rappresentata e difesa dagli avv.ti Diego Dirutigliano e Luca Ropolo, presso il cui studio in Torino, via Mercantini n. 5, è elettivamente domiciliata.

Parte convenuta il giudice dott. Luca Martinat, viste le note scritte depositate dalle parti in data 24 giugno 2025;



OSSERVA IN FATTO

L'attore Vincenzo Ilotte è stato nominato Presidente della Camera di Commercio di Torino in data 15 settembre 2014, rimanendo in carica sino al 19 febbraio 2020 e svolgendo regolarmente il proprio mandato. In forza di delibera camerale del 4 marzo 2013 ha percepito un compenso annuo sotto forma di indennità di funzione (compenso poi concretamente erogato mensilmente in forza di appositi cedolini) di euro 54.383,00.

L'indennità è stata percepita sino all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 219/2016 che ha introdotto il comma 2-bis all'art. 4 della legge n. 580/1993: detto comma è entrato in vigore in data 10 dicembre 2016 ed ha previsto che «Per le camere di commercio, le loro unioni regionali, nonché per le loro aziende speciali, tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori sono svolti a titolo gratuito».

La condizione di gratuità dell'incarico è durata sino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 228/2021 il cui art. 1, comma 25-bis, ha abrogato il comma 2-bis dell'art. 4-bis della legge n. 580/1993 introdott dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 219/2016, ripristinando il tal modo una situazione analoga a quella originariamente disciplinata dalla legge n. 580/1993, situazione in forza della quale il compenso del Presidente (così come degli altri componenti dell'organo direttivo) è commisurato alla dimensione della singola Camera di Commercio in applicazione dei criteri individuati da un decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy.

Con il presente procedimento Vincenzo Ilotte ha contestato la legittimità costituzionale della norma che ha previsto la gratuità del suo incarico, chiedendo di conseguenza di ricevere le indennità deliberate dalla Camera di commercio di Torino prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 219/2016, previa richiesta al Tribunale di sollevare la questione di legittimità costituzionale della suddetta norma.

La Camera di Commercio di Torino, costituitasi in giudizio, ha rilevato:

- 1) la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale eccepita da parte attrice;
- 2) il difetto di legittimazione di Ilotte nel contestare la legittimità costituzionale della norma in quanto solamente la Camera di Commercio sarebbe legittimata a proporre la questione di legittimità costituzionale di una norma idonea a ledere la sua autonomia organizzativa e funzionale;
- 3) in ogni caso, la prescrizione quinquennale di ogni pretesa spettante ad Ilotte.

OSSERVA IN DIRITTO

In via preliminare il Tribunale ritiene che Ilotte sia pienamente legittimato a contestare la legittimità costituzionale della norma impugnata atteso che:

1) la norma incide direttamente sul prospettato diritto soggettivo dei componenti degli organi direttivi di una Camera di Commercio a percepire un compenso/indennità per la funzione da loro svolta, e non solo sull'autonomia organizzativa e funzionale della Camera di Commercio, sicché anche i componenti degli organi direttivi devono essere ritenuti legittimati a contestare la legittimità costituzionale della norma in commento;

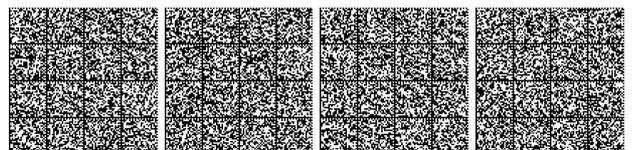
2) la norma, peraltro, ha effetti economici esclusivamente positivi sulle Camere di Commercio, sicché esse sarebbero assai poche incentivate a contestare la legittimità costituzionale di una norma a loro completamente favorevole sul piano economico.

Va poi precisato che la norma censurata è stata adottata in fedele applicazione dell'art. 10, comma 1, lettera f) della legge delega n. 124/2015, che espressamente aveva autorizzato il Governo ad adottare un decreto legislativo preveniente, tra l'altro, per le Camere di Commercio «il riordino della disciplina dei compensi dei relativi organi, prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori dei conti».

Il Tribunale osserva quindi in punto profili di incostituzionalità della norma in esame (così come della legge delega) che essa potrebbe essere ritenuta incostituzionale per i seguenti motivi non manifestamente infondati.

In *primis*, contrasto con l'art. 3 della Costituzione per irrazionalità ed irragionevolezza intrinseca della sua previsione con correlata e sproporzionata disparità di trattamento con situazioni identiche o similari, come desumibile dal fatto che, senza apparente giustificazione, il legislatore fra il 2016 ed il 2021 ha prima disposto per l'onerosità degli incarichi degli organi direttivi delle Camere di Commercio in forza della legge n. 580/1993, poi per la loro gratuità in forza del comma 2-bis dell'art. 4-bis della legge n. 580/1993 come introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 219/2016, per poi tornare di nuovo all'onerosità con il decreto-legge n. 228/2021, il tal modo trattando in modo diametralmente opposto nel giro di neppure cinque anni dal punto di vista economico la medesima posizione sostanziale, atteso che nel frattempo i compiti e le responsabilità degli organi direttivi delle Camere di Commercio non sono sostanzialmente mutati.

La suddetta disparità di trattamento risulta anche in relazione al fatto che la stessa legge che ha previsto la gratuità dei compensi per gli organi direttivi ha invece espressamente mantenuto il compenso per i revisori contabili delle stesse Camere di Commercio, parendo, anche in questo caso, sussistere una irragionevole e sproporzionata disparità di trattamento fra i vari organi del sistema camerale.



Sotto altro profilo, pare sussistere anche una irragionevole disparità di trattamento con enti pure dotati di ampia autonomia in quanto espressione di una determinata base associativa (come tali assimilabili alle Camere di Commercio), come gli ordini professionali, in relazione ai quali mai il legislatore è intervenuto imponendo la gratuità per gli incarichi presso gli organi direttivi.

Detta disparità di trattamento neppure sembrerebbe giustificata dalle notorie esigenze di *spending review* applicabili agli enti pubblici atteso che le Camere di Commercio (pur pacificamente da qualificare come enti pubblici) non ricevono finanziamenti diretti dallo Stato, traendo esse le loro risorse *ex art.* 18 della legge n. 580/1993 fondamentalmente dai contributi degli iscritti e dai proventi per le attività da loro svolte, oltre che dai contributi ricevuti sì dallo Stato, ma quale compenso per le attività che lo stesso Stato ha provveduto a delegare alle Camere di Commercio (ad esempio, la tenuta del registro delle imprese), e non dunque a titolo di finanziamento a fondo perduto o per il pagamento degli organi direttivi.

Alla luce di quanto precede, la norma esaminata pare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto la discrezionalità pur riconoscibile al legislatore è stata in concreto esercitata in modo irragionevole e sproporzionato in relazione a situazioni identiche (ad esempio per l'onestà dei medesimi incarichi dei componenti degli organi direttivi svolti prima dell'introduzione della norma e successivamente alla sua abrogazione) o simili (ad esempio, per l'onerosità mai eliminata per le attività di revisori contabili presso le Camere di commercio, o per l'assenza di analoghe disposizioni in relazione ad enti assimilabili alle Camere di Commercio quali gli ordini professionali).

In *secundis*, contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione in combinato disposto, per aver la norma incriminata leso senza apparente giustificazione e proporzionalità l'autonomia delle Camere di Commercio (quali formazione sociali del modo imprenditoriale) in punto possibilità di corresponsione di un compenso/indennità a favore dei componenti dei propri organi direttivi, il tutto senza beneficio per i conti dello Stato non essendo il compenso degli organi direttivi delle Camere di Commercio a carico del bilancio statale.

In *terziis*, contrasto con gli articoli 3, 35 e 36 della Costituzione per aver vietato la norma censurata la corresponsione di qualsivoglia compenso/indennità ai componenti degli organi direttivi delle Camere di Commercio in assenza di valide cause giustificatrici (tanto che la norma in esame è stata vigente per neppure quattro anni), in tal modo ledendo in modo sproporzionato ed eccessivo i diritti economici conseguenti all'attività lavorativa da loro comunque espletata.

L'art. 36 della Costituzione, infatti, garantisce al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro mentre l'art. 35, comma primo prevede che il lavoro (anche autonomo, come deciso, fra le altre, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 112/2021) sia tutelato in tutte le sue forme ed applicazioni.

Ora, se è pur vero che l'art. 36 della Costituzione è abitualmente applicato al solo lavoratore dipendente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, ritiene tuttavia il giudicante che sia del tutto irragionevole e sproporzionata alla luce degli articoli 3 e 35 della Costituzione una disposizione di legge che escluda qualsivoglia compenso per lo svolgimento di un'attività di importante rilievo pubblico con correlate gravose responsabilità ed implicante lo svolgimento di un lavoro continuativo e non episodico (tanto che l'attore si è munito di apposita polizza assicurativa per la responsabilità professionale in relazione ai compiti da svolgere quale presidente della Camera di Commercio di Torino).

Detta valutazione di intrinseca irragionevolezza è pure confortata dalla comparazione con il compenso che l'ordinamento riconosce a figure similari (a partire dai revisori contabili delle stesse Camere di Commercio), come anche con le indennità spettanti a chi occupa cariche di natura politica presso enti locali implicanti lo svolgimento di attività svolta in via continuativa (si pensi al sindaco, al presidente di Regione, agli assessori comunali e regionali).

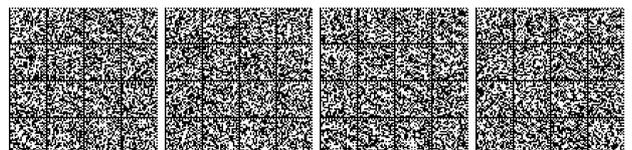
OSSERVA IN PUNTO ESISTENZA DI UN'INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA DELLA NORMA

Ritiene lo scrivente che non sia possibile, atteso il dato letterale inequivoco della norma, fornire alla suddetta norma un'interpretazione costituzionalmente orientata.

L'interpretazione costituzionalmente orientata, infatti, presuppone che il dato normativo consenta una certa interpretazione (per quanto eventualmente mai in precedenza applicata dagli operati del diritto), ipotesi non sussistente nella fattispecie in esame.

E quindi va ricordato che «non spetta allo Stato, e per esso alla Corte di cassazione, disapplicare le leggi regionali, neppure qualora appaiano in contrasto con la legislazione statale, dovendo l'a.g.o., qualora dubiti della legittimità costituzionale di una legge, rimettere gli atti alla Corte costituzionale che è il solo organo deputato a compiere tale verifica di costituzionalità (Corte Costituzionale, 14 giugno 1990, n. 285).

L'interpretazione costituzionalmente orientata, infatti, deve essere «compatibile con la lettera della legge e la cornice normativa entro cui essa si inserisce» (Corte Costituzionale, 6 dicembre 2017, n. 253), sicché ad esempio non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità per omesso previo tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata delle questioni incidentali di legittimità costituzionale qualora «stante la univocità delle disposizioni censurate (non suscettibili di letture alternative, che del resto la stessa Avvocatura dello Stato neppure prospetta), non vi era, nella



specie, spazio per un tentativo di esegesi adeguatrice di cui possa addebitarsi al rimettente l'omissione (Corte Costituzionale, 12 ottobre 2017, n. 213), principio perfettamente applicabile nella fattispecie in esame stante l'inequivoco tenore letterale della disposizione censurata.

Infatti, «a fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificatamente al «tenore letterale della disposizione», la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità (Corte Costituzionale, 24 febbraio 2017, n. 42).

OSSERVA IN PUNTO RILEVANZA NEL CASO CONCRETO

La questione di legittimità costituzionale prospettata è manifestamente rilevante nella fattispecie in esame.

L'attore, infatti, si è visto negare il compenso precedentemente deliberato dalla Camera di Commercio esclusivamente in applicazione del comma 2-*bis* dell'art. 4-*bis* della legge n. 580/1993 come introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 219/2016, sicché l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma avrebbe effetto immediato sulla sua posizione giuridica soggettiva.

Al riguardo si precisa che l'eccezione di prescrizione quinquennale formulata dalla difesa della Camera di Commercio non è dirimente in quanto, anche qualora si ritenesse applicabile la prescrizione di cinque anni (e non quella di 10 indicata dalla difesa di Ilotte) ed anche qualora si ritenesse che la prescrizione abbia iniziato a maturare progressivamente dell'entrata in vigore della norma contestata (e non dell'eventuale declaratoria di incostituzionalità come invece sostenuto dalla difesa di Ilotte) residuerebbero alcune mensilità non coperte da prescrizione: il ricorso è stato depositato nella cancelleria del Tribunale nel mese di luglio 2024 e tempestivamente notificato in vista dell'udienza dell'11 dicembre 2024, mentre l'ultima mensilità oggetto della domanda di pagamento attiene al mese di febbraio 2020, sicché la prescrizione di cinque anni non risulterebbe maturata per l'intera domanda.

Il mantenimento in vita della disposizione, dunque, comporterebbe inevitabilmente il rigetto dell'intera domanda dell'attore, mentre la declaratoria di incostituzionalità aprirebbe la via per l'accoglimento (totale o parziale) della domanda.

Infine, l'avvenuta abrogazione della legge non esclude la possibilità di chiederne l'illegittimità costituzionale in quanto la legge tuttora disciplina delle vicende non integralmente esaurite (Consiglio di Stato, n. 4946/2014 Corte costituzionale, 24 aprile 2013, n. 78; Corte costituzionale 11 luglio 2012, n. 177).

Il giudizio, quindi, non può essere definito senza la pronuncia di costituzionalità.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost e 23 e sg. della legge n. 87/1953 e ritenuta rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni di cui in parte motiva la questione di legittimità costituzionale del comma 2-bis dell'art. 4-bis della legge n. 580/1993 come introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 219/2016 in forza dall'art. 10, comma 1 lettera f) della legge delega n. 124/2015, con riferimento agli articoli 2, 3, 35 e 36 della Costituzione, nella parte in cui ha previsto la gratuità di tutti gli incarichi degli organi delle Camere di Commercio diversi dai collegi dei revisori;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità.

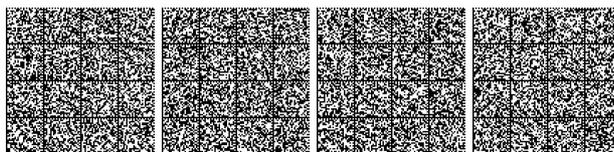
Ordina la comunicazione del presente provvedimento ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si comunichi.

Torino, 26 giugno 2025

Il Giudice: MARTINAT



N. 185

Ordinanza del 23 luglio 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di A. M.

Processo penale – Divieto di un secondo giudizio – Mancata previsione che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per il reato previsto dall'art. 635, secondo comma, n. 1, cod. pen., che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento disciplinare, definitivamente conclusosi, per l'illecito disciplinare di cui all'art. 77, comma 1, n. 13, del d.P.R. n. 230 del 2000, per il quale gli sia stata applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, comma 1, numero 5, della legge n. 354 del 1975.

– Codice di procedura penale, art. 649.

In subordine: Reati e pene – Danneggiamento – Preclusione per il giudice, in sede di dosimetria penale, di applicare una pena inferiore al minimo edittale nel caso in cui l'imputato sia stato già sanzionato, per il medesimo fatto, per l'illecito disciplinare di cui all'art. 77, comma 1, n. 13, del d.P.R. n. 230 del 2000, per il quale sia stata applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dall'attività in comune di cui all'art. 39, comma 1, numero 5, della legge n. 354 del 1975.

– Codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di M. A., nato in ... il ... (C.U.I. ...);
 elettiv. domiciliato presso l'avv. Andrea Palazzeschi del Foro di Firenze;
 difeso di fiducia dall'avv. Andrea Palazzeschi del Foro di Firenze;
 imputato:

1) del delitto di cui all'art. 424 del codice penale perché, presso la camera n. ... sezione Casa Circondariale «...» di ... in cui è detenuto, appiccava fuoco a propri indumenti personali causando emissione di fumi con pericolo di conseguente incendio;

in ... il ...;

2) del delitto di cui all'art. 635, I e II comma, n. 1 del codice penale perché danneggiava, lanciandogli contro una padella in cui era già rilevabile alcool distillato, lo schermo della televisione Led Nordmende in uso alla camera n. ... sezione di cui al Capo 1) rendendola inservibile, e successivamente danneggiava sradicandolo il tavolo nella camera di pernottamento, dove era trasferito temporaneamente in conseguenza dei fatti di cui al Capo 1), riducendo in pezzi e lanciava tali pezzi contro il cancello della porta blindata all'indirizzo degli agenti danneggiando così anche la plafoniera a muro;

in ... il ...;

3) del delitto di cui all'art. 337 del codice penale perché in evidente stato di ebbrezza, per opporsi al Vice Isp. ..., al Vice Isp. ..., al Vice Isp. ..., all'Isp C. ... e agli altri operatori presenti, mentre compivano un atto del proprio ufficio consistente nel tentativo di calmarlo, usava minaccia riferendo che, una volta rientrato nella camera detentiva, avrebbe dato fuoco e avrebbe rotto le suppellettili presenti nella camera di pertinenza dell'... sezione di cui al capo 1), mantenendo durante la descritta condotta una mano nella tasca della tuta dalla quale estraeva, su invito degli operanti che avevano compreso che lo stesso potesse avere la disponibilità di un oggetto atto ad offendere, una penna priva di carica nella cui punta era incastrata una vite

..., ...;

Capo 3) così modificato all'udienza del 13 gennaio 2025



Premesso che:

con decreto del pubblico ministero del 20 aprile 2023 M. A. veniva citato a giudizio per rispondere dei reati di danneggiamento di alcuni indumenti seguito da pericolo di incendio, di danneggiamento di alcuni arredi presenti all'interno della camera dell'istituto penitenziario in cui era detenuto e di resistenza a pubblico ufficiale, tutti in ipotesi commessi in ... (all'interno della Casa circondariale «...») il ...;

all'udienza predibattimentale del 17 giugno 2024 il giudice, dopo aver disposto procedersi in assenza dell'imputato, invitava il pubblico ministero a riformulare l'imputazione di cui al Capo 3) e rinviava il processo;

all'udienza del 13 gennaio 2025, il pubblico ministero provvedeva, mediante deposito di atto scritto, a modificare l'imputazione; era disposta quindi la notifica del verbale d'udienza e dell'atto depositato all'imputato (non comparso);

il 20 giugno 2025 era depositata istanza di ammissione al rito abbreviato da parte del difensore, munito di procura speciale;

all'udienza del 7 luglio 2025, l'imputato era ammesso al rito richiesto e le parti illustravano le proprie conclusioni. In particolare, il pubblico ministero chiedeva l'assoluzione per il reato di cui al Capo 1) dell'imputazione e la condanna per i reati di cui ai Capi 2) e 3) alla pena finale di mesi sei di reclusione. La Difesa chiedeva: l'assoluzione per i reati di cui ai Capi 1) e 3) dell'imputazione (e per l'ultimo, in subordine, la riqualificazione ai sensi dell'art. 336, comma 3 del codice penale); per il reato di cui al Capo 2) il riconoscimento delle attenuanti generiche e dell'attenuante ex art. 62, n. 4 del codice penale;

all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

rilevato che:

A) in base alle annotazioni della Polizia penitenziaria, in data ... l'imputato — all'interno della camera della Casa circondariale di ... in cui era detenuto a titolo definitivo dal 5 aprile 2019 (con fine pena 20 maggio 2025 come risulta dal certificato del DAP in atti) — avrebbe appiccato il fuoco ad alcuni propri effetti personali, determinando così una diffusione di fumo nella cella; prima ancora dell'intervento della Polizia penitenziaria lo stesso M. avrebbe, spontaneamente e autonomamente, posto termine alla citata combustione.

Gli operanti della Polizia penitenziaria intervenuti (che non avevano assistito direttamente alla fase iniziale) rilevavano che sia M. sia il relativo compagno di cella (tale ...) evidenziavano alitosi alcoolica (nel bagno sarebbe poi stata rinvenuta una pentola con all'interno della frutta macerata); il televisore presente all'interno della cella presentava lo schermo danneggiato.

Quanto agli sviluppi successivi, le varie annotazioni di P.G. degli operanti intervenuti non sono del tutto collimanti: emerge comunque che M. era in forte stato di agitazione; lo stesso — mentre era nel corridoio nei pressi della cella — affermava che avrebbe dato fuoco e rotto ai suppellettili della stanza e diceva agli agenti di non avvicinarsi (non è dato intendere la contestualità o meno di tali frasi); poiché il predetto teneva una mano in tasca e non ottemperava all'intimazione di consegnare quanto custodito nella stessa, gli operanti lo bloccavano e ammanettavano; all'interno della citata tasca sarebbe poi stata rinvenuta una penna, priva di carica e al cui interno era incastrata una vite.

Più tardi, nella stessa giornata, all'interno della cella, il prevenuto sradicava il tavolo a muro presente nella stessa e, lanciando i relativi pezzi, danneggiava la plafoniera a muro. Si procurava inoltre dei graffi sul corpo utilizzando dei frammenti del citato tavolo;

B) in base al certificato medico in atti, il medico dell'istituto penitenziario visitava il prevenuto e constatava, oltre all'alitosi alcoolica, vari tagli superficiali di varia lunghezza sul braccio e sul pettorale, procedendo alla relativa medicazione; il detenuto rifiutava di raccontare la propria versione dei fatti;

C) lo stesso ... M. era collocato in isolamento disciplinare precauzionale, ove rimaneva fino al 1° ottobre 2021;

D) in sede di Consiglio di disciplina, il ... il predetto chiedeva scusa per il danneggiamento del televisore e del tavolo, adducendo che era brillo e stressato per motivi familiari (lo stesso ... aveva presentato un'istanza di trasferimento negli stabilimenti di ... o di ... per motivi di lavoro, deducendo che aveva bisogno di mantenere la propria famiglia);

E) lo stesso ... il Consiglio di disciplina della Casa circondariale di ... infliggeva al predetto — in relazione agli illeciti disciplinari di cui all'art. 77, comma 1, n. 13, 14, 15 e 21 — la sanzione dell'esclusione dalle attività in comune per giorni otto (già dal medesimo scontata in via precauzionale). Il provvedimento non risulta essere stato impugnato;



F) in data 1° febbraio 2023 il difensore di M. domandava al pubblico ministero l'acquisizione delle immagini di videosorveglianza della Casa circondariale ritraenti gli eventi del ... nonché di procedere all'interrogatorio dello stesso M.;

G) in data 31 marzo 2023, M. in sede di interrogatorio davanti al pubblico ministero (sempre all'intero della Casa circondariale di ..., ove era ancora detenuto: sarebbe stato scarcerato soltanto il 2 dicembre 2023 per l'affidamento in prova al servizio sociale) rappresentava che: all'epoca dei fatti tutti all'interno della Casa circondariale erano stressati a causa delle restrizioni legate alla pandemia da Covid: egli aveva bevuto due bicchieri di grappa, preparata dal suo compagno di cella; egli danneggiava accidentalmente il televisore allorché gli cadeva la padella con cui stava cucinando: nel pulire i residui di cibo caduti a terra, dava accidentalmente fuoco all'asciugamano che stava utilizzando per pulire: allorché sopraggiungevano gli operanti della Polizia penitenziaria, temendo di essere picchiato egli si autolesionava il braccio utilizzando un chiodo (che normalmente utilizzava per aprire le confezioni di cibo in scatola); allorché usciva dalla cella, era bloccato e buttato a terra da molti poliziotti, che lo colpivano alla schiena, al collo e al sedere; era poi portato in isolamento, dove — per la rabbia — rompeva il tavolo della cella; al medico che lo visitava raccontava solo che si era autolesionato e non anche che era stato picchiato dagli agenti, «tanto non sarebbe servito a niente». Anche in sede di contestazione disciplinare, egli non riferiva nulla circa l'aggressione subita, perché sapeva «che sarebbe stata una causa persa in partenza»;

H) il pubblico ministero in data 5 aprile 2023 domandava al direttore della Casa circondariale di ... la trasmissione delle immagini di videosorveglianza ritraenti gli eventi del ... In data 18 aprile 2023 la Polizia penitenziaria rispondeva che le telecamere presenti nelle sezioni detentive non erano funzionanti; l'impianto di videosorveglianza era invece attivo negli atri, nei locali passeggi e in alcuni varchi di accesso ai reparti, ma le immagini — in ragione del tempo trascorso — non erano comunque più presenti nella memoria del sistema;

I) alla luce di quanto precede, il reato di danneggiamento seguito da pericolo di incendio contestato al Capo 1) non sussiste, anche a prescindere dalla volontarietà o accidentalità della condotta di danneggiamento.

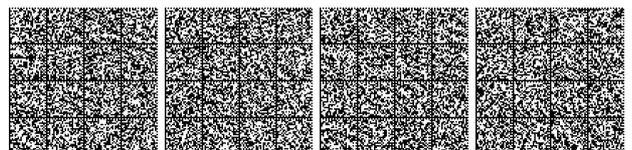
Detto reato, infatti, «richiede, come elemento costitutivo, il sorgere di un pericolo di incendio, sicché non è ravvisabile qualora il fuoco appiccato abbia caratteristiche tali che da esso non possa sorgere detto pericolo» (così Cassazione, Sez. 2, sentenza n. 47415 del 17 ottobre 2014, Rv. 260832 - 01, richiamata anche da Cassazione, Sez. 2, sentenza n. 4183 del 2022). Nel caso di specie, per l'appunto, in ragione delle modalità e dell'oggetto della condotta e del relativo contesto spaziale, non vi era pericolo alcuno che potesse sorgere un incendio: gli oggetti cui il fuoco era appiccato o che comunque prendevano fuoco erano di dimensioni molto modeste; nell'ambiente circostante non vi erano verosimilmente oggetti o materiali cui il fuoco potesse propagarsi facilmente (i materiali maggiormente presenti nelle camere detentive sono il cemento e il metallo; in ogni caso, in atti non vi è una descrizione degli elementi cui il fuoco avrebbe potuto propagarsi); il fuoco è stato spento agevolmente e velocemente dallo stesso imputato senza l'uso di particolari strumenti e prima ancora dell'intervento degli agenti della Polizia penitenziaria; non vi è stato dunque alcun concreto pericolo di diffusione di fiamme. I beni danneggiati dal fuoco erano dello stesso imputato, per cui il fatto non può neppure essere riqualificato come danneggiamento *ex art.* 635 del codice penale;

L) parimenti non pare sussistere il contestato reato *ex art.* 337 del codice penale, e ciò a prescindere dall'adesione alla ricostruzione dei fatti operata dalla Polizia penitenziaria o a quella prospettata dall'imputato in sede d'interrogatorio.

Al riguardo, occorre preliminarmente rilevare che, non essendo state reperite le immagini di videosorveglianza (pur richieste dal pubblico ministero), questo giudice non dispone degli elementi necessari per riscontrare la versione resa dall'imputato. Sarebbe al riguardo necessaria un'indagine completa e a tutto tondo (individuazione di tutti i detenuti presenti nel reparto, audizione degli stessi, audizione del medico che visitò il prevenuto, ecc.) che eccede le concrete possibilità di questo giudice.

Ad ogni modo, quand'anche si ritenesse veritiera la versione in atti degli operanti della Polizia penitenziaria, il suddetto reato non sussisterebbe comunque, per un duplice ordine di motivi. Occorre al riguardo considerare che il prevenuto era in forte stato di agitazione e di alterazione da consumo di bevande alcoliche.

Il proferire che avrebbe dato fuoco alle suppellettili o comunque rotto le stesse di per sé è idoneo a integrare la minaccia richiesta dalla norma incriminatrice, ma a condizione che la frase sia diretta agli operanti, circostanza dubbia alla luce dello stato di alterazione del predetto (già prima dell'intervento degli operanti), dello scarso livello di dettaglio al riguardo delle annotazioni di P.G. e del fatto che — in ipotesi d'accusa — egli aveva già appiccato il fuoco ad alcuni oggetti e danneggiato il televisore (prima ancora dell'intervento degli operanti): in definitiva, è possibile che egli semplicemente esteriorizzasse la propria volontà di continuare a fare ciò che stava già facendo.



Il dato del tenere un oggetto atto ad offendere in tasca e di tenere la mano nella stessa tasca, nel citato contesto, può essere interpretato da chi vi assista come un pericolo per la propria incolumità (ciò che avrebbe giustificato l'intervento fisico degli operanti); da un punto di vista soggettivo, è tuttavia opinabile e quindi dubbio quale fosse l'intento del prevenuto, potendo la citata condotta prestarsi a plurime interpretazioni (potrebbe avere tenuto la mano in tasca per il timore che venisse scoperto l'oggetto; potrebbe essere stato semplicemente il comportamento non coerente di un ubriaco).

Sotto altro profilo, ad ogni modo, pare insussistente altro requisito del reato in contestazione, M. avrebbe minacciato gli agenti della Polizia penitenziaria mentre gli stessi erano intenti a calmarlo (il medesimo era in stato di agitazione e di ebbrezza).

Il delitto di resistenza a pubblico ufficiale — come rilevato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 30 del 2021) — presuppone l'opposizione ad uno specifico atto dell'ufficio in corso di esecuzione.

Nel caso di specie, da un lato il tentativo di calmare un detenuto rientra genericamente nelle mansioni della Polizia penitenziaria, ma non costituisce uno specifico atto dell'ufficio, l'opposizione al quale offenda un interesse della pubblica amministrazione tale da giustificare l'integrazione del reato in questione.

Dall'altro, le frasi pronunciate dal prevenuto (afferitava che avrebbe dato fuoco e rotto i beni presenti in stanza) non costituivano un'opposizione al tentativo degli operanti di calmarlo; semplicemente il prevenuto era già agitato e il tentativo di calmarlo non aveva successo; le frasi erano cioè espressione dello stato di agitazione in cui egli già versava, a prescindere dal tentativo degli operanti di calmarlo;

M) sussiste viceversa pacificamente il reato di cui al Capo 2), quanto meno in relazione al danneggiamento del tavolo della camera (ammesso dallo stesso imputato in sede d'interrogatorio e in particolare dal medesimo ascritto al proprio stato di rabbia per quanto prima accaduto) e al danneggiamento della plafoniera (rispetto a quest'ultima l'imputato non ha riferito alcunché, ma il relativo danneggiamento è avvenuto nel medesimo contesto, in particolare in un momento in cui il predetto era da solo in cella);

N) per poter addivenire ad una corretta decisione con riguardo a detto reato di cui al Capo 2), appare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale: risulta, infatti, dubbia la legittimità costituzionale, per violazione del principio del *ne bis in idem*, dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per il delitto previsto dall'art. 635, comma 2, n. 1 del codice penale, che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento disciplinare, definitivamente conclusosi, per l'illecito disciplinare di cui all'art. 77, comma 1, n. 13, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 per il quale gli sia stata applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975; nonché, in via subordinata, dell'art. 635, comma 2, n. 1 del codice penale, per violazione del principio di proporzionalità delle sanzioni, nella parte in cui non consente, in sede di dosimetria della pena, di applicare una pena inferiore al minimo edittale — pari a mesi sei di reclusione — nel caso in cui l'imputato sia già stato sanzionato, per il medesimo fatto, con la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975;

OSSERVA

1. La rilevanza delle questioni.

1.1. Alla luce di quanto sopra esposto, l'imputato andrebbe condannato unicamente per il reato di cui al Capo 2) dell'imputazione, vale a dire per il danneggiamento di beni dell'amministrazione penitenziaria presenti all'interno della Casa circondariale e destinati a pubblico servizio.

Per i medesimi fatti, l'imputato è stato sanzionato dal Consiglio di disciplina con la sanzione dell'esclusione dalle attività in comune per otto giorni, con provvedimento del ... (notificato al detenuto il ...), per violazione dell'art. 77, comma 1, nn. 13, 14, 15 e 21, del decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000, provvedimento che non risulta essere stato impugnato e quindi deve ritenersi definitivo (la sanzione è anche stata concretamente eseguita).

1.3. Alla luce di quanto sopraesposto e sulla base degli atti, questo Giudice si trova a giudicare l'odierno imputato per i medesimi fatti per i quali è già stato oggetto di sanzioni disciplinari da ritenersi punitive, dovendo irrogare al medesimo ulteriori sanzioni penali. Non è applicabile, infatti, la disciplina di cui all'art. 649 del codice di procedura penale, la quale si riferisce esclusivamente all'ipotesi di doppio procedimento formalmente penale, non impedendo



che ad un procedimento punitivo extra-penale ne segua un secondo formalmente penale. La Corte costituzionale con la sentenza n. 149 del 2022 è intervenuta al riguardo limitatamente ad un'unica ipotesi di «doppio binario» (in materia di diritti d'autore).

Né, per altro verso, la disciplina sostanziale consente di tenere in debito conto, in sede di dosimetria della pena, l'intervento della precedente sanzione disciplinare punitiva, al fine di scongiurare la violazione del principio di proporzionalità delle sanzioni punitive.

Occorre, pertanto, investire la Corte costituzionale del giudizio incidentale sulla legittimità costituzionale — in via principale — dell'art. 649 del codice di procedura penale e — in via subordinata — dell'art. 635 del codice penale.

2. La non manifesta infondatezza.

2.1. Si dubita, in via principale, della legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per il reato di cui all'art. 635, comma 2, n. 1 del codice penale al quale, con riguardo al medesimo fatto, sia già stata irrogata in via definitiva — nell'ambito di un procedimento disciplinare penitenziario per l'illecito disciplinare di cui all'art. 77, comma 1, n. 13, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 — la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975.

In particolare, la possibilità — non preclusa dall'art. 649 del codice di procedura penale — di sottoporre a procedimento penale e di punire per il danneggiamento di cose dell'amministrazione penitenziaria l'imputato già sanzionato ex articoli 77, comma 1, n. 13), decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 e 39, legge n. 354/1975 non pare conforme al divieto del *ne bis in idem*, come enunciato dall'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), rilevante ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, principio peraltro già evincibile a livello nazionale dagli articoli 24 e 111, Cost. (come sottolineato dalla stessa Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 149 del 2022).

2.2. L'illecito disciplinare in esame è previsto dall'art. 77, comma 1, n. 13), regolamento sull'ordinamento penitenziario di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000, a mente del quale «l. Le sanzioni disciplinari sono inflitte ai detenuti e agli internati che si siano resi responsabili di: [...]13) appropriazione o danneggiamento di beni dell'amministrazione». Le sanzioni applicabili sono quelle in via generale previste dall'art 39 ord. pen. in virtù del quale «Le infrazioni disciplinari possono dar luogo solo alle seguenti sanzioni: 1) richiamo del direttore; 2) ammonizione, rivolta dal direttore, alla presenza di appartenenti al personale e di un gruppo di detenuti o internati; 3) esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni; 4) isolamento durante la permanenza all'aria aperta per non più di dieci giorni; 5) esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni».

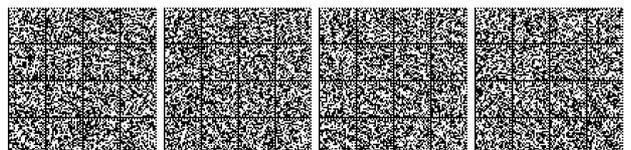
2.3. Sul piano generale, deve osservarsi come la struttura dell'illecito disciplinare penitenziario ricalchi la morfologia dell'illecito penale: anche in relazione al primo è punito il tentativo (art. 77, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); ha rilievo aggravante la recidiva (che consente, ex art. 77, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000, l'irrogazione delle sanzioni più gravi anche per le infrazioni che normalmente dovrebbero essere punite con sanzioni più miti); in caso di prognosi positiva di non recidivanza la sanzione può essere sospesa e, ove la prognosi venga poi smentita dal comportamento illecito successivo del sanzionato, la sospensione può essere revocata (art. 80, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); infine, è possibile applicare in via cautelare le sanzioni previste, con eventuale sconto del c.d. «presofferto» in caso di sanzione definitiva (art. 78, comma 1 e 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000).

2.4. A tale analoga struttura fa eco un'unitaria funzione delle sanzioni disciplinari in scrutinio e delle sanzioni penali.

Già in base a quanto posto in rilievo, ma pure avendo riguardo ai principi che governano la disciplina sanzionatoria, lo scopo della sanzione disciplinare — al pari di quello della pena — è complesso, perché la stessa è chiamata a svolgere finzioni di prevenzione generale, speciale e retributive.

Oltre agli istituti della sospensione condizionale della sanzione e della recidiva già menzionati, rileva quanto sancito dall'art. 38 ord. pen. in forza del quale «I detenuti e gli internati non possono essere puniti per un fatto che non sia espressamente previsto come infrazione dal regolamento. Nessuna sanzione può essere inflitta se non con provvedimento motivato dopo la contestazione dell'addebito all'interessato, il quale è ammesso ad esporre le proprie discolpe. Nell'applicazione delle sanzioni bisogna tener conto, oltre che della natura e della gravità del fatto, del comportamento e delle condizioni personali del soggetto. Le sanzioni sono eseguite nel rispetto della personalità».

L'illecito disciplinare in esame e il reato condividono il principio strutturale di tipicità e i criteri di commisurazione della sanzione.



2.4.1. In primo luogo, infatti, il principio di legalità e di tipicità assolve, tra le altre, la funzione di garantire al membro della collettività (generale o ristretta che sia) la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie questa è un presupposto irrinunciabile della facoltà dello Stato di punire il comportamento dei consociati, poiché ove è incomprendibile o non prevedibile il confine tra lecito ed illecito il singolo non è in grado di autodeterminarsi al cospetto dei valori dell'ordinamento. Pertanto, sebbene la tipicità dell'illecito non sia un carattere esclusivo degli illeciti punitivi, rappresenta per questi un tratto indispensabile e caratterizzante.

2.4.2. In secondo luogo, il criterio di commisurazione della sanzione disciplinare incentrato, oltre che sulla natura e gravità del fatto, sul comportamento e sulle condizioni personali dell'autore dell'illecito, testimonia ulteriormente la finalità anche special-preventiva — oltre che retributiva e di prevenzione generale — della sanzione.

2.5. Tanto premesso, l'illecito disciplinare in esame (art. 77, comma 1, n. 13), decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000) è punibile con ognuna delle sanzioni disciplinari previste dall'art. 39 ord. pen. e, dunque, mediante «1) richiamo del direttore; 2) ammonizione, rivolta dal direttore, alla presenza di appartenenti al personale e di un gruppo di detenuti o internati; 3) esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni; 4) isolamento durante la permanenza all'aria aperta per non più di dieci giorni; 5) esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni».

È applicabile, pertanto, anche la più grave tra le sanzioni disciplinari contemplate dall'ordinamento, ossia l'isolamento per motivi disciplinari di cui al n. 5 del citato art. 39.

Ciò, come già evidenziato, è quanto avvenuto nel caso di specie.

Occorre allora vagliare la portata punitiva di siffatta sanzione e, dunque, la eventuale natura sostanzialmente penale della stessa.

2.6. La nota giurisprudenza convenzionale sui criteri Engel (elaborati a seguito della sentenza della Corte EDU, Engel c. Paesi Bassi, del 1976) ha affermato che il riscontro di anche uno solo dei tre criteri è sufficiente a qualificare una sanzione come penale ai fini della Convenzione europea. Tali criteri sono costituiti essenzialmente 1) dalla qualificazione ai sensi del diritto interno, 2) dalla natura dell'infrazione, 3) dalla severità della sanzione.

A fronte di questi tre macro-criteri, la giurisprudenza convenzionale (e nazionale che degli orientamenti europei ha dato specifica applicazione) ha enucleato una pluralità di indici sintomatici dai quali poter dedurre la natura sostanzialmente penale della sanzione formalmente extra-penale. Tra di essi v'è da considerare: *a)* il carattere generale degli interessi lesi dall'illecito; *b)* la funzione punitiva dell'illecito e della relativa sanzione; *c)* l'efficacia afflittiva della sanzione (anche se solo comminata in astratto, come ha precisato nella pronuncia Corte EDU, Sez. IV, 20 maggio 2014, Nykanen c. Finlandia), la quale può trarsi dalla capacità della stessa di incidere sia — com'è ovvio — sulla libertà personale (anche in via solo potenziale), sia in modo apprezzabile su altri diritti fondamentali della persona; *d)* la qualificazione formale assegnata dall'ordinamento nazionale (ancorché rappresenti ormai un criterio recessivo); nonché, più di recente, *e)* il collegamento della sanzione rispetto ad un illecito penale (anche se oggetto di depenalizzazione, secondo la giurisprudenza domestica); *f)* lo scopo dissuasivo o affittivo della sanzione (dunque, la sua funzione general o special-preventiva); *g)* la sede di irrogazione della sanzione (dunque, in sintesi se si tratti di sede giurisdizionale o meno, come emerge dalla sentenza A e B c. Norvegia del 2016).

2.7. Alla luce di tali indici occorre accertare se la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune sino a quindici giorni (cioè l'isolamento disciplinare) per l'ipotesi di danneggiamento dei beni dell'amministrazione penitenziaria (articoli 77, comma 1, n. 13), decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 e 39 ord. pen.) presenti o meno natura sostanzialmente penale.

2.8. A tal fine, appare opportuno svolgere preliminarmente alcune considerazioni sistematiche in ordine alla citata sanzione dell'esclusione dalle attività in comune.

2.8.1. Poiché il trattamento penitenziario, secondo l'art. 1, comma 2, legge n. 354/1975, in applicazione dell'art. 27, comma 3, Cost. «tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati», vi sono numerose disposizioni normative che regolano lo svolgimento di attività in comune tra i detenuti, essendo questo un aspetto centrale del trattamento penitenziario alla luce della funzione risocializzante cui deve tendere la pena.

Così l'art. 6, comma 2, legge n. 354/1975 stabilisce che «le aree residenziali devono essere dotate di spazi comuni al fine di consentire ai detenuti e agli internati una gestione cooperativa della vita quotidiana nella sfera domestica». Il successivo terzo comma prevede che «I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti». L'art. 10, comma 4, prevede che «La permanenza all'aria aperta è effettuata in gruppi a meno che non ricorrano i casi indicati nell'art. 33 e nei numeri 4) e 5) dell'art. 39 [...]». Ai sensi dell'art. 12, comma 1 «Negli istituti penitenziari, secondo le esigenze del trattamento, sono approntate attrezzature per lo svolgimento di attività lavorative, di istruzione scolastica e professionale, ricreative, culturali e di ogni altra attività in comune». L'art. 14, comma 3, stabilisce che



«L'assegnazione dei condannati e degli internati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto sono disposti con particolare riguardo alla possibilità di procedere a trattamento rieducativo comune [...]». Nello stesso solco si collocano poi gli articoli 15, comma 1, 17, comma 1 e 18, comma 1 della legge n. 354/1975.

2.8.2. Nel suddetto quadro s'innesta l'art. 33 (Isolamento) della legge n. 354/1975, prevedendo che «1. Negli istituti penitenziari l'isolamento continuo è ammesso: *a)* quando è prescritto per ragioni sanitarie; *b)* durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune; *c)* per gli indagati e imputati se vi sono ragioni di cautela processuale; il provvedimento dell'autorità giudiziario competente indica la durata e le ragioni dell'isolamento. 2. Il regolamento specifica le modalità di esecuzione dell'isolamento. 3. Durante la sottoposizione all'isolamento non sono ammesse limitazioni alle normali condizioni di vita, ad eccezione di quelle funzionali alle ragioni che lo hanno determinato. 4. L'isolamento non preclude l'esercizio del diritto di effettuare colloqui visivi con i soggetti autorizzati». L'art. 39 (Sanzioni disciplinari), come già evidenziato, prevede quale sanzione più grave quella della esclusione dalle attività in comune. L'art. 40, infine, stabilisce che — ad eccezione delle sanzioni del richiamo e dell'ammonizione (di competenza del direttore) — «Le altre sanzioni sono deliberale dal consiglio di disciplina [...]».

A livello di formazione secondaria, l'art. 73 (Isolamento) del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 al secondo comma prevede: «L'isolamento continuo durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune è eseguito in una camera ordinaria, a meno che il comportamento del detenuto o dell'internato sia tale da arrecare disturbo o da costituire pregiudizio per l'ordine e la disciplina. Anche in tal caso, l'isolamento si esegue in locali con le caratteristiche di cui all'art. 6 della legge». Il successivo terzo comma prevede che «Ai detenuti e gli internati, nel periodo di esclusione dalle attività in comune, di cui al comma 2, è precluso di comunicare con i compagni».

2.8.3. Dunque, in termini generali le norme sul trattamento penitenziario prevedono come regola l'ammissione dei detenuti alla vita in comune. Come ha rilevato la Corte di cassazione, «l'isolamento del detenuto dal resto della popolazione carceraria deve intendersi potenzialmente non ricompresa nell'ordinario trattamento penitenziario, dovendo intendersi che la regola generale sia quella dell'ammissione del condannato alla vita in comune onde consentire e favorire il suo processo di risocializzazione e il suo recupero al contesto sociale ai sensi dell'art. 27, Cost., comma 3» (Cass. Pen., Sez. 1, sentenza n. 9300 del 2014).

Rispetto a tale regime generale la legge ha previsto alcune eccezioni, tra cui — per quanto qui rileva — l'isolamento continuo (diurno e notturno) connesso alla sanzione disciplinare (deliberata dal Consiglio di disciplina) dell'esclusione dalle attività in comune ai sensi degli articoli 33, comma 1, lettera *b)* e 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975.

In ragione delle possibili conseguenze negative sulla salute e sul benessere dell'individuo, la legge prevede poi particolari cautele da adottare e in particolare verifiche sanitarie circa la sopportabilità della misura, sia preventivamente sia in corso di applicazione.

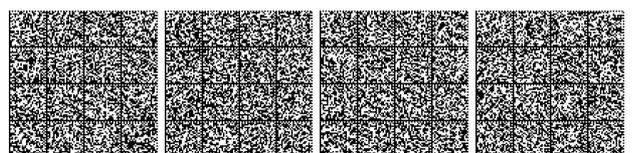
2.9. Così succintamente richiamato il quadro normativo di riferimento, occorre misurare la portata della sanzione disciplinare dell'isolamento continuo (diurno e notturno) alla stregua dei parametri Engel al fine di saggiarne l'eventuale natura sostanzialmente penale.

2.9.1. In primo luogo, giova evidenziare sul piano della qualificazione formale della misura che l'ordinamento nazionale qualifica in maniera espressa la stessa come «sanzione», termine che già a livello lessicale costituisce quanto meno un indizio circa la natura della misura.

Si tratta, per di più, di una sanzione che già sul piano formale conosce un'omologa sanzione di natura schiettamente penale: l'isolamento diurno di cui all'art. 72 del codice penale.

Tale disposizione prevede che «Al colpevole di più delitti, ciascuno dei quali importa la pena dell'ergastolo, si applica la detta pena con l'isolamento diurno da sei mesi a tre anni», mentre «nel caso di concorso di un delitto che importa la pena dell'ergastolo, con uno o più delitti che importano pene detentive temporanee per un tempo complessivo superiore a cinque anni, si applica la pena dell'ergastolo, con l'isolamento diurno per un periodo di tempo da due a diciotto mesi».

Il codice penale non annovera espressamente l'isolamento tra le pene principali (o accessorie), regolandolo quale modalità aggravata di espiazione della pena dell'ergastolo. Non si tratta tuttavia di una modalità di esecuzione della pena che attenga al percorso trattamentale dell'ergastolano, di precisa competenza della Magistratura di sorveglianza, bensì di una sanzione aggiuntiva che l'ordinamento prevede per chi, autore di un delitto punito con la pena dell'ergastolo, abbia commesso altri delitti: in altri termini, «l'isolamento diurno opera unicamente come sanzione per i delitti commessi in concorso con quello punito con l'ergastolo», «delitti per i quali la pena per ciascuno stabilita (ergastolo o pena detentiva temporanea) non sarebbe applicabile, in quanto il delitto col quale essi concorrono già importa la pena dell'ergastolo» (così la Corte costituzionale nella lontana sentenza n. 115 del 1964). La Corte di cassazione nella già citata sentenza n. 9300 del 2014 ha poi affermato che «L'isolamento diurno previsto dall'art. 72 del codice penale ha natura giuridica di sanzione penale, di inasprimento dell'ergastolo, con la conseguenza che, in relazione ad esso, il Magistrato di sorveglianza non può disporre modalità esecutive tali da renderlo privo di contenuto effettivo».



Si tratta quindi di una sanzione aggiuntiva comminata per le ipotesi in assoluto più gravi previste dall'ordinamento penale.

Sebbene la sanzione dell'isolamento diurno (che si somma alla pena dell'ergastolo, la quale importava normalmente l'isolamento notturno nella visione del legislatore del codice) non sia formalmente annoverata tra le pene principali e sia invece regolata in materia di concorso di reati, si deve ritenere che l'isolamento diurno costituisca dunque una sanzione che già per l'ordinamento domestico ha natura penale.

La ragione è di facile comprensione. Benché, infatti, la pena in parola non incida sul *quantum* temporale della limitazione della libertà personale, si tratta di una misura che incide drasticamente sulla qualità e sulla profondità di detta limitazione e che quindi si presta ad esplicare un'efficacia deterrente anche rispetto ai soggetti cui sarebbe comunque applicata la pena dell'ergastolo.

2.9.2. Se tale considerazione in punto di afflittività vale con riferimento alla misura aggravatrice della pena dell'ergastolo, si deve ritenere che la stessa sanzione abbia natura (sostanzialmente) penale anche quando sia applicata al detenuto che commetta un'infrazione disciplinare, specie ove tale infrazione coincida integralmente con il reato.

Tali considerazioni si legano, ad ogni modo, all'afflittività della sanzione in questione. Quest'ultima può essere vagliata avuto riguardo all'incidenza sulla libertà personale o comunque sulla libertà di comunicazione: la citata sanzione disciplinare realizza una pesante compressione della libertà di comunicazione; non si tratta di una limitazione normalmente conseguente alla restrizione della libertà personale implicita nell'esecuzione della pena detentiva, né di una limitazione conseguente alle normali regole di una vita in comunità; al contrario, la limitazione/soppressione della libertà di comunicazione con gli altri detenuti costituisce lo scopo precipuo e il contenuto principale della sanzione disciplinare in questione; il divieto di comunicazione è poi espressamente previsto dall'art. 73, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000.

Ma può essere vagliata altresì guardando alla gravosità della misura tenuto conto delle possibili ripercussioni su altri valori della persona, *in primis* il relativo benessere psicofisico. Di tanto si mostra edotto lo stesso legislatore disciplinare, che, consapevole della gravosità della misura, ha previsto che «la sanzione della esclusione dalle attività in comune non può essere eseguita senza la certificazione scritta, rilasciata dal sanitario, attestante che il soggetto può sopportarla. Il soggetto escluso dalle attività in comune è sottoposto a costante controllo sanitario» (art. 39, comma II, ord. pen.). Si tratta di cautele che, con ogni evidenza, non hanno l'effetto di rendere meno gravosa la sanzione, ma solo di renderla, per quanto possibile, «sicura» in termini di ripercussioni sullo stato di salute del sanzionato; ciò, tuttavia, non fa altro che evidenziare con maggior nettezza l'attitudine della sanzione a porre in sofferenza le prerogative fondamentali della persona.

2.9.3. La gravosità dell'isolamento ha condotto, peraltro, all'adozione di specifiche carte sovranazionali, volte a limitare la possibilità per l'autorità statale di irrogare sanzioni tanto gravose su soggetti che, in quanto detenuti, risultano già fortemente limitati nell'esercizio e nel godimento delle libertà fondamentali, nonché volte a costellare tali sanzioni da presidi di garanzia. In questo senso, un primario ruolo è svolto dalle Raccomandazioni R (2006)2 sulle Regole penitenziarie europee (atto adottato dal Comitato dei ministri l'11 gennaio 2006, rivisto ed emendato dal Comitato dei ministri del 1° luglio 2020), che, dopo aver sancito limitazioni oggettive e soggettive alla misura dell'isolamento penitenziario, evidenziano al punto 60.6. e che «Qualora venga imposta la sanzione dell'isolamento per un nuovo illecito disciplinare a un detenuto che ha già trascorso il periodo massimo di isolamento [stabilito dalla legge nazionale], tale sanzione non deve essere eseguita senza prima consentire al detenuto di riprendersi dagli effetti negativi del precedente periodo di isolamento» (1) Benché non sia certa la natura di autentica fonte del diritto di tali riferimenti internazionali, tale da essere rilevante anche ai fini di cui all'art. 117, comma I, Cost., potendosi ritenere siffatto compendio di raccomandazioni riconducibile al piano della c.d. *soft law*, esse rappresentano comunque un condensato dell'elaborazione sovranazionale in tema di diritti fondamentali dei detenuti che, a ragione, è stato impiegato anche dalla stessa Corte costituzionale al fine di dettagliare e dare sostanza alle prerogative inalienabili dei soggetti detenuti (*cf.* in particolare la sentenza n. 143 del 2013, ma anche, più di recente, la sentenza n. 18 del 2022 e la sentenza n. 10 del 2024).

(1) Più in particolare, le citate Raccomandazioni, sanciscono nella versione in lingua ufficiale che «60.6.a Solitary confinement, that is the confinement of a prisoner for more than 22 hours a day without meaningful human contact, shall never be imposed on children, pregnant women, breastfeeding mothers or parents with infants in prison. 60.6.b The decision on solitary confinement shall take into account the current state of health of the prisoner concerned. Solitary confinement shall not be imposed on prisoners with mental or physical disabilities when their condition would be exacerbated by it. Where solitary confinement has been imposed, its execution shall be terminated or suspended if the prisoner's mental or physical condition has deteriorated. 60.6.c Solitary confinement shall not be imposed as a disciplinary punishment, other than in exceptional cases and then for a specified period, which shall be as short as possible and shall never amount to torture or inhuman or degrading treatment or punishment. 60.6.d The maximum period for which solitary confinement may be imposed shall be set in national law. 60.6.e Where a punishment of solitary confinement is imposed for a new disciplinary offence on a prisoner who has already spent the maximum period in solitary confinement, such a punishment shall not be implemented without first allowing the prisoner to recover from the adverse effects of the previous period of solitary confinement. 60.6.f Prisoners who are in solitary confinement shall be visited daily, including by the director of the prison or by a member of staff acting on behalf of the director of the prison».



Nella stessa direzione possono essere, inoltre, menzionate le Norme minime stabilite dalle Nazioni Unite in materia di trattamento delle persone detenute (cc.dd. «Mandela Rules»), le quali, alla Regola 44, sanciscono che «Nell'ambito delle presenti regole, con "isolamento" si intende la misura che prevede di isolare la persona detenuta per 22 ore (o più) al giorno, senza alcun contatto con altre persone. L'isolamento prolungato indica il confinamento per un periodo superiore ai quindici giorni consecutivi» e, alla Regola 45, stabiliscono che «l'isolamento deve essere utilizzato soltanto in casi eccezionali, come ultima istanza, per il minimo indispensabile e a seguito di una revisione indipendente, nonché solo in forza dell'autorizzazione di un ente competente. Non può essere comminato sulla base della condanna di una persona detenuta».

Da quanto sin qui esposto emerge con chiarezza come l'effetto diretto della misura sia gravemente afflittivo, nonché (come già evidenziato e come si dirà meglio nel prosieguo) come la stessa abbia in sede di comminatoria una funzione generalpreventiva e in sede applicativa ed esecutiva una funzione repressivo-punitiva della condotta dell'autore dell'infrazione.

2.9.4. Si deve poi evidenziare la portata stigmatizzante della sanzione in questione, già evidente per il fatto che sia applicata dalle autorità carcerarie nei confronti di un detenuto e che comporti l'isolamento dello stesso dalla restante parte della comunità carceraria.

Tale profilo di stigmatizzazione emerge poi anche avendo riguardo agli effetti indiretti e secondari della sanzione disciplinare. Gli ulteriori pregiudizi, benché non costituiscano una sanzione dell'infrazione a monte, finiscono per accompagnarsi alla sanzione disciplinare, facendo così emergere un profilo di stigmatizzazione del detenuto che incorre in un'infrazione disciplinare e che, per questo, viene sanzionato. Si fa riferimento, tra gli altri, agli istituti del permesso premio e della liberazione anticipata, i quali legandosi strettamente ad una valutazione positiva della condotta carceraria (regolare condotta carceraria e assenza di pericolosità sociale del detenuto per il permesso premio, *ex art. 30-ter* ord. pen; prova della partecipazione all'opera di rieducazione per la liberazione anticipata, *ex art. 54*, ord. pen.) finiscono per essere fortemente influenzati dall'irrogazione della più grave sanzione disciplinare (l'isolamento). Ciò peraltro acuisce l'idoneità, anche solo potenziale, della misura in parola ad attingere il bene della libertà personale o comunque le prerogative fondamentali residue del detenuto.

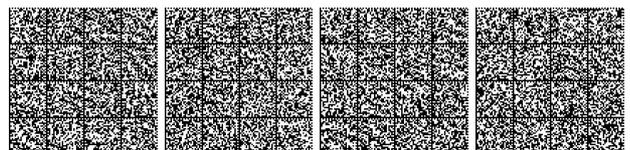
2.10. Il quadro sinora delineato consente, dunque, di ritenere la misura formalmente extra-penale dell'isolamento disciplinare una pena in senso sostanziale.

2.10.1. La giurisprudenza di legittimità, tuttavia, sul punto non risulta univoca, registrandosi in seno alla stessa due opposti orientamenti. Con due sentenze la Sesta sezione della Corte di cassazione (Cass., VI, n. 31873/2017 e Cass., VI, n. 1645/2020) ha affermato che l'isolamento disciplinare, per qualificazione giuridica, natura e grado di severità, non può essere equiparato alla sanzione penale (2). Viceversa, con due pronunce della Prima sezione, la Suprema Corte (Cass. I, n. 15865/2021; Cass., I, n. 21348/2021) ha riconosciuto la natura sanzionatoria del procedimento disciplinare e ha riconosciuto, avuto riguardo al profilo contenutistico, la natura sostanzialmente penale delle sole sanzioni disciplinari carcerarie più gravi, ossia quelle interferenti con beni personali primari del detenuto (3) (in tal senso già in precedenza si era espressa Cass., Sez. II, n. 9184 del 15 dicembre 2016, Rv. 269237 - 01).

Per le ragioni già esposte non può che aderirsi al secondo degli orientamenti ora succintamente riportati.

(2) «Non integra una violazione del principio del "ne bis in idem" l'irrogazione, per un fatto corrispondente a quello oggetto di sanzione penale, di una sanzione disciplinare che, per qualificazione giuridica, natura e grado di severità non può essere equiparata a quella penale, secondo l'interpretazione data dalla sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa "Grande Stevens contro Italia" del 4 marzo 2014. (Fattispecie in cui la Corte ha annullato la sentenza di non luogo a procedere avente ad oggetto il reato previsto dall'art. 341-bis del codice penale, commesso da un detenuto, emessa sul presupposto che per lo stesso fatto fosse stata inflitta la sanzione disciplinare della esclusione dall'attività in comune; in motivazione la Corte ha ritenuto che la sanzione disciplinare indicata non potesse essere equiparata alle corrispondenti sanzioni penali previste per il delitto di oltraggio)» (Cass. Pen. Sez. 6, n. 31873 del 9 maggio 2017, P.g. in proc. ..., Rv. 270852 - 01): «Non integra una violazione del principio del "ne bis in idem" l'irrogazione, per il medesimo fatto oggetto di sanzione penale, di una sanzione disciplinare che, per qualificazione giuridica, natura e grado di severità non può essere equiparata a quella penale, secondo l'interpretazione data dalla sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa "Grande Stevens contro Italia" del 4 marzo 2014. (Fattispecie in cui la Corte ha annullato con rinvio la sentenza di assoluzione dal delitto di cui all'art. 337 del codice penale, emessa, nei confronti di un detenuto, sul presupposto che per il medesimo fatto gli fosse stata inflitta la sanzione disciplinare prevista dall'art. 391, 26 luglio 1975, n. 354)» (Cass. Pen., Sez. 6, n. 1645 del 12 novembre 2019, dep. 2020, P.g. Rv. 278099 - 01).

(3) «In tema di procedimenti disciplinari dell'amministrazione penitenziaria, opera il principio del divieto di "bis in idem" per cui, una volta concluso il procedimento a carico di un detenuto, è preclusa la possibilità di una sua riapertura per l'applicazione di sanzioni per lo stesso fatto in ragione della natura sanzionatoria del procedimento e della mancanza di una esplicita previsione normativa che la consenta» (Cass. Pen., Sez. 1, n. 15865 del 3 marzo 2021. E., Rv. 281190 - 01); «In tema di sanzioni disciplinari ai detenuti, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata per contrasto con gli artt. 3, 113 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU - degli articoli 35-bis e 69, comma 6, lettera a), della legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui riservano al magistrato di sorveglianza, investito di un reclamo contro una sanzione disciplinare diversa dall'isolamento e dall'esclusione dalle attività in comune, un sindacato limitato ai profili di legittimità della sanzione stessa e del relativo procedimento e gli inibiscono ogni valutazione di merito, non costituendo tale scelta legislativa per gli illeciti meno gravi fonte di irrazionale disparità di trattamento, concernendo la garanzia costituzionale di cui all'art. 113, comma 2, Cost. il solo controllo giurisdizionale di legittimità degli atti, anche sanzionatori, adottati dalle pubbliche amministrazioni, che le citate disposizioni dell'ordinamento penitenziario non rinnegano, e potendosi considerare penali sotto il profilo contenutistico, ai fini dell'applicazione delle garanzie di cui all'art. 6 CEDU, le sole sanzioni disciplinari carcerarie più severe, interferenti con beni personali primari del detenuto, tra i quali non rientra la mera esclusione temporanea dalle attività ricreative e sportive» (Cass. Pen., Sez. 1, n. 21348 del 31 marzo 2021, Rv. 281227 - 01).



In questo stesso senso pare orientata anche la più recente giurisprudenza costituzionale, secondo la quale «le sanzioni disciplinari attengano in senso lato al diritto sanzionatorio punitivo, e proprio per tale ragione attraggano su di sé alcune delle garanzie che la Costituzione e le carie internazionali dei diritti riservano alla pena» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 197 del 2018, par. 11 cons. in dir., espressasi con riguardo alla responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari).

A siffatta estensione delle guarentigie proprie del diritto penale non pare dover fare eccezione il sistema delle sanzioni disciplinari applicabili ai detenuti e agli internati. Come già precisato, infatti, è sufficiente a qualificare una misura formalmente extra-penale come pena sostanziale il riscontro anche di uno solo dei tre macro criteri Engel già indicati. Nel caso di specie, invero, l'isolamento disciplinare tende a mostrarsi come una sanzione sostanzialmente penale in virtù di più criteri utilizzabili.

2.10.2. In primo luogo, infatti, il diritto nazionale qualifica espressamente la misura come «sanzione» e ne delinea un contenuto del tutto equivalente alla sanzione penale aggiuntiva dell'isolamento diurno (il quale accede alla pena dell'ergastolo).

2.10.3. La natura dell'infrazione ha spessore criminoso in virtù di plurimi indici: l'interesse leso è chiaramente di carattere generale, trattandosi di danneggiamento di beni pubblici e destinati a pubblico servizio, nonché di beni strumentali alla vita della comunità carceraria; ciò è testimoniato anche dal dato per cui il medesimo fatto di danneggiamento delle cose appartenenti all'amministrazione penitenziaria è punito a titolo di reato (art. 635, comma II, n. 1. del codice penale) ed è, peraltro, procedibile d'ufficio.

2.10.4. Giova poi evidenziare che la natura della sanzione e il suo scopo sono chiaramente punitivi. Sulla distinzione tra afflittività e punizione si sono, invero, di recente espresse in via generale (sebbene con riferimento ad altro tema) le Sezioni Unite (Cass. Pen., Sez. Un., 8 febbraio 2025 (ud. 26 settembre 2024), n. 13783), le quali hanno evidenziato come sussista tra afflizione e punizione un rapporto di genere a specie, nel senso che ogni punizione è afflittiva, ma non ogni misura afflittiva è anche punitiva. Il *proprium* della punizione risiede, infatti, nella finalità della sanzione in senso stretto, che consiste nell'assolvere, ad un tempo, ad una funzione di prevenzione generale e di prevenzione speciale; la sanzione propriamente intesa è, dunque, quella che punisce, infliggendo un male, per dissuadere il corpo sociale (o il gruppo ristretto cui la norma è rivolta), in generale, e il sanzionato, in particolare, dal commettere illeciti del medesimo tipo.

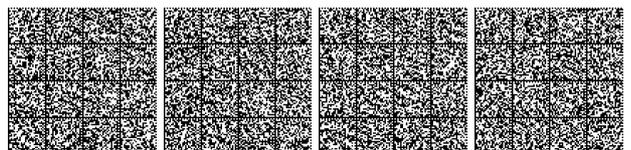
Tale pare essere per l'appunto la funzione della sanzione disciplinare dell'isolamento.

A nulla varrebbe, peraltro, evocare una finalità regolativa e ordinatoria della vita carceraria. Dopotutto, lo scopo primario del diritto penale è quello di assicurare al monopolista della forza il controllo sociale in forma coercitiva; in ciò non è dissimile il provvedimento col quale s'irroghi una grave sanzione disciplinare volta a dissuadere il sanzionato (e gli altri detenuti) dal compiere nuovamente atti che pongano in pericolo la serenità della comunità carceraria. Sicché, la non negabile funzione regolativa e ordinatoria riconducibile alle sanzioni disciplinari dell'ordinamento penitenziario non consente affatto di escludere la funzione punitiva della sanzione stessa.

Né pare persuasivo l'argomento collegato che, per escludere la natura sostanzialmente penale della sanzione disciplinare, fa leva sul fatto che le sanzioni disciplinari sono valide ed efficaci soltanto all'interno di una ristretta cerchia di consociati: da un lato, tale dato è comune altresì ad illeciti che sono anche formalmente penali (si pensi al settore dell'ordinamento penale militare); dall'altro, le sanzioni disciplinari applicate ai detenuti presentano un'innegabile specificità, consistente nel fatto che il detenuto non può sottrarsi alle regole e alle sanzioni disciplinari semplicemente allontanandosi volontariamente da quella cerchia ristretta.

D'altronde, nel caso *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* (relativo per l'appunto a sanzioni disciplinari applicate a due detenuti) la Grande Camera della Corte di Strasburgo, richiamando il proprio precedente nel caso *Campbell et Fell*, ha espressamente confutato i citati argomenti avanzati dal Governo del Regno Unito⁽⁴⁾ e poi concluso per la natura sostanzialmente penale delle sanzioni applicate ai ricorrenti, pur previste dal regolamento penitenziario e qualificate formalmente come sanzioni disciplinari.

(4) «103. Dans la présente affaire, la Cour relève en premier lieu que les infractions en question concernaient un groupe ayant un statut spécifique, à savoir les détenus, et non l'ensemble des citoyens. Toutefois, la Cour ne souscrit pas à l'argument du Gouvernement selon lequel ce fait donne aux infractions un caractère de prime abord disciplinaire. Ce n'est qu'une "indication" parmi d'autres pour apprécier la nature de l'infraction (arrêt *Campbell et Fell* précité, p. 36, §71). [...] 105. Troisièmement, le Gouvernement fait valoir que les règles et sanctions disciplinaires en prison sont conçues essentiellement pour assurer le bon fonctionnement d'un système de libération anticipée, de sorte que l'élément "répressif" de l'infraction est secondaire par rapport au but premier de "prévention" des troubles. La Cour estime que les condamnations à des jours de détention supplémentaires ont été en toute hypothèse prononcées à la suite d'un verdict de culpabilité (arrêt *Benham* précité, p. 756, § 56) afin de punir les requérants pour les infractions qu'ils avaient commises et pour les empêcher, eux et les autres détenus, d'en commettre d'autres. La Cour n'est pas convaincue par l'argument du Gouvernement consistant à distinguer entre les objectifs de répression et de dissuasion des infractions en question, ces objectifs ne s'excluant pas mutuellement (arrêt *Öztürk* précité, pp. 20-21, § 53) et étant tenus pour caractéristiques des sanctions pénales (paragraphe 102 ci-dessus). 106. En conséquence, la Cour considère que ces éléments, même s'ils ne suffisent pas en soi pour l'amener à conclure que les infractions reprochées aux requérants doivent être tenues pour "pénales" aux fins de la Convention, leur impriment manifestement un aspect qui ne coïncide pas exactement avec celui d'un problème de pure discipline. 107. La Cour estime donc, comme la chambre, qu'il s'impose de passer au troisième critère: la nature et le degré de sévérité des sanctions que risquaient de subir les requérants (arrêts *Engel* et autres, pp. 34-35, § 82, et *Campbell et Fell*, pp. 37-38, § 72, précités.»



2.10.4. In terzo luogo, affinché il delineato scopo punitivo sia idoneo ad essere raggiunto dalla sanzione, è necessario saggiare la gravosità della stessa, ossia l'idoneità a generare nel destinatario una significativa sofferenza e afflizione. È evidente, infatti, come a fronte di una sanzione particolarmente mite, gli obiettivi di prevenzione generale e speciale sfumerebbero. La severità della sanzione dell'isolamento si deduce con facilità da tutti gli elementi già posti in risalto; e in particolare, dal fatto che il legislatore la considera una modalità idonea ad aggravare la pena più grave che l'ordinamento conosca, dal fatto che varie carte internazionali presidino la misura di molteplici garanzie, limitandone l'applicazione e vietandola con riferimento a soggetti vulnerabili, nonché dal dato oggettivo per cui la stessa sanzione può produrre gravi pregiudizi sul detenuto; quest'ultimo — va ricordato — prima di essere sottoposto ad isolamento deve essere oggetto di visita medica di idoneità a sopportare la misura e oggetto di costante controllo sanitario; la sanzione in questione comporta una pesante limitazione della libertà di comunicazione. A ciò solo si aggiungono gli ulteriori effetti indiretti circa l'accesso a permessi premio e liberazione anticipata già menzionati.

La gravosità della sanzione è testimoniata, inoltre, dalla procedura garantita prevista per la sua irrogazione: non è competente il direttore dell'istituto, ma il Consiglio di disciplina (art. 40 ord. pen.), contro la cui decisione è ammesso reclamo al Magistrato di sorveglianza (art. 69, comma 6, lettera a), ord. pen.). Quest'ultimo nella regolarità dei casi esercita sul provvedimento disciplinare un sindacato di legittimità; mentre, è tributario di un sindacato di merito della decisione del Consiglio di disciplina nell'ipotesi della sanzione dell'isolamento durante la permanenza all'aria aperta e della sanzione dell'esclusione dalle attività in comune. Si tratta, infatti, delle sanzioni disciplinari più gravi e che maggiormente hanno l'attitudine ad attingere i valori fondamentali della persona del detenuto.

D'altro canto, l'art. 59 delle citate regole penitenziarie europee stabilisce garanzie processuali per il detenuto accusato di un'infrazione disciplinare pressoché identiche a quelle che l'art. 6, par. 3, CEDU riconosce alla persona accusa di un reato.

2.10.5. Per tali ragioni, quantomeno la sanzione disciplinare più grave deve essere qualificata come sanzione sostanzialmente penale.

A nulla valgono, peraltro, possibili parallelismi con le sanzioni disciplinari conosciute nell'ambito del diritto del lavoro. In quel contesto, oltre a venire in rilievo un rapporto consensuale tra privati e non già un rapporto di soggezione tra amministrazione penitenziaria e una persona privata della libertà personale, la sanzione disciplinare assolve ad una funzione del tutto peculiare. La sanzione disciplinare del lavoratore, infatti, presuppone sostanzialmente un inadempimento (quantomeno parziale) di una delle obbligazioni che gravano sul lavoratore (obbligazione prestazionale, obbligo di fedeltà, etc.); a fronte di ciò, ove l'inadempimento non abbia scarsa rilevanza, l'ordinamento civile riconoscerebbe il diritto del creditore (in questo caso, dunque, del datore di lavoro) di risolvere il rapporto contrattuale. Al fine di scongiurare l'interruzione del rapporto di lavoro a fronte di inadempimenti che, seppur di non scarsa importanza, non siano tanto gravi da incrinare irrimediabilmente il rapporto tra lavoratore e datore di lavoro, l'ordinamento ha apprestato strumenti manutentivi del rapporto di lavoro. La sanzione disciplinare in questo peculiare ambito compendia e bilancia, dunque, le contrapposte esigenze del lavoratore, che ha interesse a mantenere il posto di lavoro, e del datore di lavoro, che ha il diritto di non subire inerme l'inadempimento del lavoratore.

2.11. Dalla riconduzione dell'illecito disciplinare in scrutinio e della relativa sanzione dell'isolamento al concetto convenzionale di «materia penale», emerge un serio dubbio circa il rispetto del principio di rango costituzionale e convenzionale del divieto di *bis in idem* di cui agli articoli 24 e 111 della Costituzione e all'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla CEDU.

2.11.1. Il principio è stato oggetto di fondamentali pronunciamenti della Corte di Strasburgo e della Corte costituzionale in anni recenti. Con la sentenza ... del 2014, la Corte europea ha affermato che la natura sostanzialmente penale, alla stregua dei criteri Engel, di sanzioni formalmente extra-penali per l'ordinamento nazionale comporta la violazione del *ne bis in idem* laddove il fatto storico per cui si è proceduto sia il medesimo. Con la sentenza Nykanen c. Finlandia del 2014, la Corte ha, peraltro, precisato che dal divieto in parola derivano tre distinte prerogative dell'individuo: i. il diritto di non essere esposti alla possibilità di essere processuali una seconda volta; ii. il diritto a non essere concretamente processati una seconda volta; iii. il diritto di non essere condannati due volte per il medesimo fatto.

Dalla giurisprudenza convenzionale si delineava una garanzia procedimentale autonoma ed inderogabile (salve le ipotesi del tutto eccezionali stabilite dall'art. 4, par. 2, del Protocollo addizionale n. 7 alla Cedu). Com'è noto, la Corte di Strasburgo, con la sentenza A. e B. c. Norvegia del 2016, ha teso a relativizzare il principio processuale del *ne bis in idem*, elidendo il carattere inderogabile del divieto innestandovi valutazioni discrezionali in ordine ai rapporti tra i più procedimenti che s'interessino di un medesimo fatto e dando rilievo a profili di diritto sostanziale legati alla proporzionalità della sanzione.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 43 del 2018 ha avuto modo di osservare che «Il *ne bis in idem* convenzionale cessa di agire quale regola inderogabile conseguente alla sola presa d'atto circa la definitività del primo procedimento, ma viene subordinato a un apprezzamento proprio della discrezionalità giudiziaria in ordine al nesso che lega i procedimenti, perché in presenza di una "dose connection" è permesso proseguire nel nuovo giudizio ad onta della definizione dell'altro.

Inoltre neppure si può continuare a sostenere che il divieto di *bis in idem* convenzionale ha carattere esclusivamente processuale, giacché criterio eminente per affermare o negare il legame materiale è proprio quello relativo all'entità della sanzione complessivamente irrogata. Se pertanto la prima sanzione fosse modesta, sarebbe in linea di



massima consentito, in presenza del legame temporale, procedere nuovamente al fine di giungere all'applicazione di una sanzione che nella sua totalità non risultasse sproporzionata, mentre nel caso opposto il legame materiale dovrebbe ritenersi spezzato e il divieto di *bis in idem* pienamente operante.

Così, ciò che il divieto di *bis in idem* ha perso in termini di garanzia individuale, a causa dell'attenuazione del suo carattere inderogabile, viene compensato impedendo risposte punitive nel complesso sproporzionate».

Alla luce di tali pronunciamenti, al fine di vagliare la legittimità di un doppio procedimento è necessario accertare i seguenti profili:

l'esistenza di una connessione sufficientemente stretta fra i procedimenti, per oggetto e per tempistiche, la quale deve consentire anche adeguate modalità di coordinamento fra le autorità procedenti al fine di evitare duplicazioni istruttorie a detrimento dell'attività difensiva del soggetto sottoposto ai procedimenti;

la prevedibilità del doppio procedimento (e della duplice risposta sanzionatoria);

il perseguimento di finalità diverse e complementari da parte dei due procedimenti, mirando in astratto e in concreto a sanzionare profili diversi della condotta illecita;

il rispetto, considerando la sanzione complessiva, del principio di proporzionalità.

Se il c.d. *close connection test* ha esito positivo e la proporzionalità della pena è salvaguardata, non vi è violazione del *ne bis in idem*. Solo in questi casi, dunque, la scelta dello Stato di articolare la risposta punitiva anche mediante una pluralità di tipologie di sanzioni non è censurabile.

2.11.2. Tanto premesso sul punto, deve evidenziarsi come tra l'illecito disciplinare previsto dall'art. 77, comma 1, n. 13), decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 e il reato di cui all'art. 635, comma II, n. 1, del codice penale vi è sostanziale sovrapposizione.

Il primo, infatti, punisce colui che realizza un «danneggiamento di beni dell'amministrazione», mentre il secondo punisce (per quanto in questa sede rileva) colui che «distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili [*id est*, danneggia] le cose indicate nel numero 7) dell'art. 625», cioè le cose «esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, [...] o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità».

La condotta è la medesima, l'oggetto del danneggiamento è coincidente atteso che i «beni dell'amministrazione» cui si riferisce il citato art. 77 non possono che essere i beni che si trovano all'interno dell'istituto penitenziario (ossia, un ufficio o uno stabilimento pubblico) ovvero altri beni dell'amministrazione penitenziaria che sono logicamente destinati al servizio pubblico svolto dalla medesima (si pensi, ad esempio, ai veicoli utilizzati per la traduzione dei detenuti). Ne deriva che, ogni volta che l'illecito disciplinare sia integrato dal detenuto, risulta integrato anche il delitto di cui all'art. 635, comma II, n. 1, del codice penale.

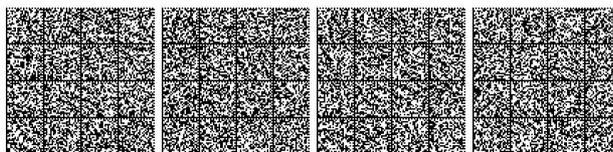
Tra i due illeciti e tra i fatti concretamente addebitati all'imputato nelle due diverse sedi (disciplinare e penale) vi è sostanziale coincidenza e, pertanto, i due illeciti hanno ad oggetto un medesimo fatto ai sensi della giurisprudenza convenzionale (*cf.* Corte EDU, Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, spec. paragrafi 79-84).

Vi è, a ben riflettere, un rapporto di specialità unilaterale tra l'illecito disciplinare di danneggiamento e il reato codicistico. L'ordinamento non contempla tuttavia una norma — sulla falsariga dell'art. 9, legge n. 689/1981 — che regoli il rapporto di specialità tra illecito disciplinare e illecito penale; né l'art. 9, legge n. 689/1981, relativo ai rapporti tra illecito amministrativo e illecito penale, è applicabile al caso di specie.

2.11.3. In alcuni settori, nei quali non opera il criterio di specialità come canone risolutivo del concorso di norme punitive, il legislatore nazionale ha teso altrimenti ad evitare la doppia punizione. In questa sede, due esempi sono di particolare importanza. In primo luogo, si fa riferimento a quanto prevede l'art. 33, comma II, ord. pen. in caso di evasione per mancato rientro dal permesso premio: in ossequio al principio di proporzionalità ed *extrema ratio* della sanzione penale, tale evasione costituisce illecito disciplinare se il detenuto fa rientro nell'istituto penitenziario entro dodici ore, mentre integra il reato di cui all'art. 385 del codice penale solo ove si superi detta soglia temporale. In secondo luogo, si ha riguardo a quanto sancisce l'art. 4, comma 1, lettera c), decreto legislativo n. 7 del 2016, laddove, nell'elevare ad illecito civile punitivo la condotta di danneggiamento delle cose mobili o immobili altrui, prevede che la sanzione civile si applichi solo ove non sia applicabile la sanzione penale.

2.11.4. Nell'ipotesi del concorso tra l'illecito disciplinare penitenziario di danneggiamento e il delitto di danneggiamento non vi è alcuna norma di raccordo che consenta di evitare la doppia punizione; pertanto, come anticipato, il duplice procedimento punitivo porta a violare il principio del *ne bis in idem*.

2.11.5. Tutte le sentenze della Corte di cassazione che hanno affrontato la questione hanno del resto escluso l'applicabilità del principio del *ne bis in idem* e confermato la validità delle condanne in sede penale (nonostante la precedente sanzione disciplinare), talora riconoscendo la natura sostanzialmente penale della sanzione dell'esclusione



dalle attività in comune ma affermando esservi un sufficiente collegamento tra i due procedimenti (così, Cass. pen., Sez. II, n. 9184 del 15 dicembre 2016, Rv. 269237 - 01), talora negando la natura sostanzialmente penale della sanzione disciplinare (così, da ultimo, Cass., Sez. 2, sentenza n. 10399 del 2024).

In particolare, nella sentenza Sez. II, n. 9184 del 15 novembre 2016, Rv. 269237 - 01, la Corte ha affermato: «Non sussiste la preclusione all'esercizio dell'azione penale di cui all'art. 649 del codice di procedura penale, quale conseguenza della già avvenuta irrogazione, per lo stesso fatto, di una sanzione amministrativa ma formalmente "penale", ai sensi dell'art. 7 CEDU — come interpretato dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa A e B c/Norvegia del 15 novembre 2016 — allorché le due procedure risultino complementari, in quanto dirette al soddisfacimento di finalità sociali differenti, e determinino l'inflizione di una sanzione penale "integrata", che sia prevedibile e, in concreto, complessivamente proporzionata al disvalore del fatto. (In applicazione del principio, la S.C. ha annullato con rinvio la sentenza che aveva dichiarato non doversi procedere per il reato di danneggiamento aggravato commesso da un detenuto su una finestra della casa circondariale in cui era ristretto, sulla base della considerazione che l'imputato aveva già subito la sanzione disciplinare della esclusione dalle attività in comune per cinque giorni)».

La conclusione non è condivisibile, poiché dei citati quattro elementi da vagliare in applicazione del c.d. *dose connection test*, nel caso di specie risulta rispettata esclusivamente la prevedibilità del doppio procedimento e della doppia sanzione.

2.11.6. Non sussiste alcun coordinamento tra il procedimento disciplinare e il procedimento penale che sia idoneo a scongiurare i pregiudizi per l'individuo che il *ne bis in idem* vuole evitare.

La possibilità riconosciuta, dall'art. 79, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000, al Consiglio di disciplina di sospendere il procedimento disciplinare in pendenza di un procedimento penale costituisce un potere discrezionale (e sostanzialmente insindacabile) dell'autorità amministrativa procedente, il quale non ha peraltro lo scopo di scongiurare la doppia punizione (non essendo prevista alcuna causa di non applicazione della sanzione disciplinare dipendente dall'eventuale condanna in sede penale), ma verosimilmente quello di evitare il possibile contrasto di decisioni. Si tratta, inoltre, di una possibilità astratta, essendo statisticamente infrequente.

D'altro canto, deve osservarsi come il procedimento disciplinare (regolato dall'art. 81, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000) si caratterizza per la sommarietà delle forme e la celerità, la quale garantisce ad un tempo una spiccata effettività della sanzione e una significativa efficacia deterrente.

Normalmente, infatti, il procedimento penale prende avvio quando il procedimento disciplinare si è già concluso (nel caso in esame, ad esempio, il procedimento disciplinare si esauriva nell'ottobre 2021 e il pubblico ministero esercitava l'azione penale nell'aprile 2023).

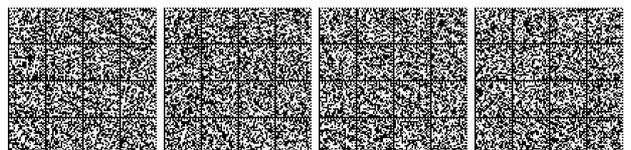
Peraltro, la mancanza di coordinamento tra i procedimenti sanzionatori e, quindi, il notevole lasso temporale che può intercorrere tra l'applicazione della sanzione disciplinare (normalmente molto vicina al fatto) e la concreta applicazione della pena conseguente alla condanna penale possono condurre ad esiti altamente disfunzionali. Il detenuto sanzionato disciplinarmente, infatti, ben potrebbe già essere uscito dal carcere allorché sopraggiunga la condanna penale irrevocabile; pertanto, potrebbe essere costretto a fare nuovo ingresso nell'istituto carcerario rendendo vani gli sforzi inerenti al delicato reinserimento nella società del soggetto. Si tratta di un risultato che non appare giustificato ove tale soggetto, per il medesimo fatto, sia già stato sufficientemente sanzionato.

2.11.7. Per le ragioni già esposte, poi, non può ritenersi che i due procedimenti sanzionatori e le due sanzioni attendano a funzioni diverse, come pare sostenere la Corte di cassazione nella citata sentenza n. 9184 del 15 dicembre 2016. La sanzione disciplinare penitenziaria, infatti, nel presentare una finalità regolativa e ordinativa della vita della comunità dei detenuti, assolve ineluttabilmente ad una funzione punitiva (repressiva e dissuasiva), che è propria anche della sanzione penale (come riconosciuto anche dalla Corte EDU nella già citata sentenza nel caso Ezeh et Connors c. Royaume-Uni).

2.11.8. Infine, il combinarsi delle due sanzioni (l'isolamento per un massimo di giorni quindici e la pena da mesi sei ad anni tre di reclusione) non garantisce la proporzionalità della risposta sanzionatoria. La mancanza di coordinamento procedimentale e l'assenza di idonee soglie di offensività che selezionino i fatti più gravi, meritevoli di rilevanza penale, rispetto al generale illecito disciplinare finiscono per generare un compendio sanzionatorio eccessivo ed ingiustificato.

Sono già stati ampiamente posti in rilievo, infatti, tutti i profili di afflittività e gravosità della sanzione dell'isolamento. In tale sede è sufficiente aggiungere come tale incidenza della sanzione sui valori primari della persona risulti aggravata dalla particolare effettività della misura dell'isolamento disciplinare, celere e di applicazione immediata (elementi questi da valutare nella misurazione dell'afflittività della sanzione, come ha evidenziato la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 223 del 2018).

In conclusione, si deve ritenere che l'isolamento continuo per la durata massima di giorni quindici e la sanzione penale (che non può scendere al di sotto di sei mesi di reclusione) costituiscano una risposta sanzionatoria manifestamente eccessiva rispetto a fatti di modesto rilievo offensivo, trattandosi frequentemente di danneggiamenti di oggetto di modico valore. Si deve peraltro rilevare che né l'illecito disciplinare né il delitto di danneggiamento contemplano — al fine di selezionare i fatti che potrebbero darvi luogo — soglie quantitative in relazione al valore dei beni danneggiati.



2.12. Pertanto, il doppio procedimento e la duplice sanzione punitiva sembrano violare il principio del *ne bis in idem*: pare necessario pertanto l'intervento della Corte costituzionale, volto a consentire di applicare la disciplina dettata dall'art. 649 del codice di procedura penale anche all'ipotesi in cui si proceda penalmente per un fatto che è già stato punito in ambito penitenziario mediante la sanzione disciplinare dell'isolamento.

2.13. Nell'ipotesi in cui la Corte non dovesse ritenere fondata la prospettata questione di legittimità dell'art. 649 del codice di procedura penale, in via subordinata si deve sollevare l'ulteriore questione concernente la proporzionalità del trattamento sanzionatorio complessivamente irrogabile (e dunque il rispetto degli articoli 3, 13 e 27, comma 1 e comma 3, Cost., da cui è ricavabile di principio di proporzionalità della pena) all'autore di un danneggiamento — anche di modesta rilevanza — derivante dal combinarsi della più grave sanzione disciplinare e della non minimale sanzione penale prevista dall'art. 635 del codice penale.

2.13.1. L'illecito disciplinare è punito con la sanzione (dotata — come già detto — di particolare afflittività) dell'isolamento per la durata massima di giorni quindici. Il reato di danneggiamento di cui al secondo comma dell'art. 635 del codice penale è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Al fine di comparare le due sanzioni di specie diversa può essere utile fare riferimento a quanto prevede l'art. 72 del codice penale, senza elevarlo a stretto parametro di ragguaglio, ma impiegabile come parametro orientativo di riferimento. Tale disposizione, infatti, prevede l'isolamento diurno per la durata da mesi sei ad anni tre in caso di concorso con un delitto punito con l'ergastolo di altro delitto punito con la pena perpetua, nonché l'isolamento per la durata da mesi due a mesi diciotto in caso di concorso con un delitto punito con la pena dell'ergastolo di altri delitti puniti con pene temporanee complessivamente superiori ad anni cinque.

In tale sede, dunque, l'ordinamento mostra di considerare l'isolamento diurno per la durata di mesi due quale pena aggravata idonea a punire il condannato che si sia reso responsabile di altri delitti in concreto puniti con pena detentiva superiore a cinque anni. Sebbene, pertanto, tali parametri non costituiscano autentici criteri di ragguaglio, gli stessi consentono di dare la misura della gravità della sanzione dell'isolamento.

2.13.2. Alla luce di ciò, l'isolamento continuo per la durata massima di giorni quindici sembra già remunerare adeguatamente il disvalore del fatto di danneggiamento. E tuttavia, allorché non si ritenga integralmente illegittima l'irrogazione dell'ulteriore sanzione penale (per violazione dei requisiti anche sostanziali sottesi al citato principio del *ne bis in idem*), dovrebbe essere consentito al giudice — cui è affidato il compito di commisurare in concreto la sanzione al fatto — di applicare una pena inferiore al minimo edittale previsto dall'art. 635 del codice penale quando il medesimo fatto risulti essere già stato punito sul piano disciplinare.

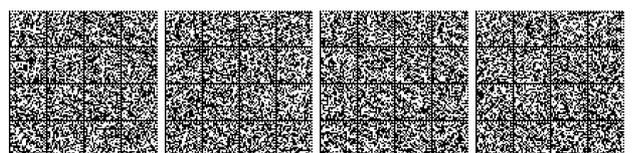
Il rispetto (di cui comunque si dubita) del principio del *ne bis in idem*, lascia infatti impregiudicata l'autonoma valutazione che deve essere compiuta in ordine alla proporzionalità della pena (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 149 del 2022, par. 5.1.1 del considerato in diritto).

2.13.3. Deve peraltro rilevarsi come il principio di proporzionalità è un requisito fondamentale di legittimità che riguarda non solo la pena, ma tutte le sanzioni punitive. Si pensi in questa prospettiva a quanto ha riconosciuto la Corte costituzionale in relazione alle sanzioni disciplinari punitive (sentenza n. 197 del 2018) e a quanto hanno osservato le Sezioni Unite con riferimento ai cc.dd, danni punitivi (Cass. Civ., Sez. Un. 5 luglio 2017, n. 16601).

2.13.4. D'altro canto, la stessa Corte costituzionale ha affermato che il principio di proporzionalità è un cardine del nostro ordinamento costituzionale in relazione a qualunque misura quale che ne sia la relativa funzione che incida su diritti fondamentali dell'individuo.

Ciò porta a concludere che — quand'anche si ritenesse che la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune non sia di natura sostanzialmente penale — la stessa, in quanto comunque certamente afflittiva, dovrebbe in ogni caso essere presa in considerazione nel valutare la proporzionalità della risposta sanzionatoria complessiva dell'ordinamento ad un fatto che integri al tempo stesso un illecito disciplinare e un reato. Nel commisurare concretamente la pena nei confronti di un soggetto che per il medesimo fatto abbia già patito la citata sanzione disciplinare massima, il giudice — a prescindere dalla natura punitiva o meno della sanzione disciplinare — onde evitare una risposta dell'ordinamento (complessivamente considerata) sproporzionata dovrebbe poter applicare una pena inferiore al minimo edittale.

2.13.5 Al fine di adeguare la sanzione al fatto non risulta coerentemente utilizzabile l'espedito del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis del codice penale, sia perché queste devono fondarsi su presupposti altri e non rappresentano, nella loro fisiologia, uno strumento idoneo a correggere un trattamento edittale sproporzionato (si veda tra le altre la sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 2024), sia perché ove l'imputato fosse meritevole già di per sé del riconoscimento delle attenuanti generiche, l'aver utilizzato l'art. 62-bis del codice penale per dare rilievo alla precedente sanzione disciplinare finirebbe per obliterare le ulteriori e significative ragioni di trattamento più clemente (le sole a trovare legittima soddisfazione nell'applicazione del citato art. 62-bis del codice penale), applicando in concreto all'imputato una pena ingiusta.



2.13.5. L'intervento della Corte costituzionale si renderebbe, pertanto, necessario al fine di consentire al giudice di collocare la misura della pena al di sotto del minimo edittale — fermo il minimo strutturale della pena della reclusione, di quindici giorni *ex art. 23* codice penale — in ragione dell'irrogazione della precedente sanzione disciplinare. Nelle ipotesi di c.d. doppio binario sanzionatorio (non violativo del *ne bis in idem*, al ricorrere delle condizioni già analizzate), la giurisprudenza di legittimità è già ricorsa a questa soluzione al fine di preservare le istanze di proporzionalità del trattamento sanzionatorio. Si fa riferimento a quanto la Corte di cassazione ha affermato in caso di c.d. *insider trading*, disapplicando il limite tracciato dal minimo edittale per contrarietà al principio eurounitario di proporzionalità delle sanzioni, di diretta ed immediata applicazione (*cf.* Cassazione Pen., Sez. V, 31 ottobre 2018, n. 49869).

Non vertendo invece, nel caso di specie, in materia oggetto di attribuzioni dell'Unione europea, il dettato dell'art. 49 CDFUE non può condurre alla disapplicazione del minimo edittale di cui all'art. 635 del codice penale ed è, quindi, necessario l'intervento *erga omnes* della Corte costituzionale.

3. Tentativo di interpretazione conforme.

Alla luce del chiaro dato testuale dell'art. 649 del codice di procedura penale e del principio di legalità delle pene con riguardo all'art. 635 del codice penale, non è percorribile alcuna interpretazione adeguatrice che consenta di rendere il sistema normativo coerente con i parametri di legittimità costituzionale invocati. D'altro canto, la giurisprudenza della Corte di cassazione è costante (sia pur motivando in modo diverso nelle varie sentenze) nel negare la possibilità di applicare le garanzie qui invocate all'imputato già sanzionato in via disciplinare con la (massima) sanzione dell'esclusione dalle attività in comune.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss., legge n. 87/1953;

ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata:

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per il delitto previsto dall'art. 635, comma 2, n. 1 del codice penale, che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento disciplinare, definitivamente conclusosi, per l'illecito disciplinare di cui all'art. 77, comma 1, n. 13, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 per il quale gli sia stata applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975, per violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU, nonché degli articoli 24 e 111 della Costituzione;

e in subordine:

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, comma 2, numero 1), del codice penale nella parte in cui non consente al giudice, in sede di dosimetria della pena, di applicare una pena inferiore al minimo edittale nel caso in cui l'imputato sia già stato sanzionato, per il medesimo fatto, per l'illecito disciplinare di cui all'art. 77, comma 1, n. 13 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 per il quale gli sia stata applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975, per violazione degli articoli 3, 13 e 27, comma 1 e 3, della Costituzione;

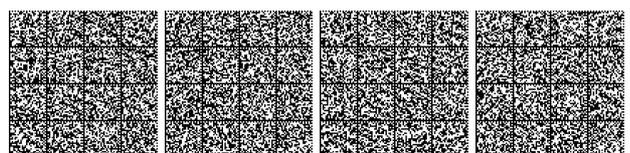
sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;

manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza all'imputato, al difensore, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Firenze, 23 luglio 2025

Il Giudice: ATTINÀ



N. 186

Ordinanza del 17 marzo 2025 del Tribunale di Piacenza nel procedimento civile promosso da Sicurezza e Ambiente spa contro Verti Assicurazioni spa e Giovanna De Giorgi

Processo civile – Competenza e giurisdizione – Conflitto di competenza – Regolamento di competenza d’ufficio – Presupposti – Competenza per materia o per territorio inderogabile in capo ad un giudice diverso da quello della riassunzione – Preclusione, per il giudice *ad quem*, sia per la formulazione letterale, sia per l’interpretazione assunta dal diritto vivente, della possibilità di sollevare d’ufficio il regolamento di competenza nel caso di conflitto negativo per valore.

– Codice di procedura civile, art. 45.

TRIBUNALE ORDINARIO DI PIACENZA

SEZIONE CIVILE

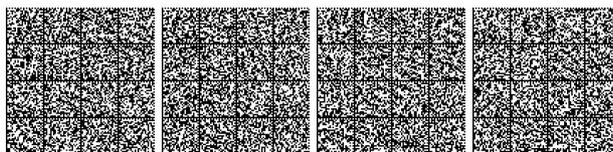
Il giudice letti gli atti e sciogliendo la riserva assunta all’udienza del 21 gennaio 2025 pronuncia la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell’art. 45 del codice di procedura civile in relazione agli articoli 3, 25, 97 e 111 della Costituzione.

1. Svolgimento del processo e rilevanza della questione sollevata. Il presente procedimento si deve alla riassunzione, avanti al tribunale, del procedimento originariamente promosso avanti al Giudice di pace di Piacenza. La riassunzione si deve alla declaratoria, da parte del giudice di prime cure, di incompetenza per valore, così motivata:

«Questo giudicante non può che non rilevare, come dovere d’ufficio, che questo ufficio è incompetente per valore a decidere della controversia avendo la stessa valore indeterminato. Nello specifico, la richiesta di accertare e dichiarare la responsabilità di un sinistro avvenuto fra parti non presenti in giudizio che andrebbero citate quali litisconsorti necessari (parti e assicurazioni di entrambi i mezzi coinvolti), ha valore indeterminato e comporterebbe una ricostruzione del sinistro sul quale non si ha nemmeno la certezza che non vi sia causa in corso fra le parti per il riconoscimento della responsabilità. Anche la sola richiesta di parte ricorrente alla condanna di una somma quale risarcimento del danno, o quella minore o maggiore che si sarebbe accertata in corsi di causa a mezzo CTU, ha attribuito alla causa un valore indeterminato così come stabilito dalla Corte secondo la quale l’inserimento della clausola “o della somma maggiore o minore che si sarebbe accertata in corso di causa” è di per se idonea a manifestare la volontà della parte di attribuire valore indeterminato alla domanda. Ai sensi dell’art. 1367 del codice civile, applicabile in materia di interpretazione degli atti processuali, la suddetta clausola non può ritenersi apposta senza effetti, dovendosi al contrario ritenere che l’attore, così facendo, abbia voluto rimettere la quantificazione della pretesa all’esito del giudizio, indicando nell’atto introduttivo solo un valore orientativo. (fra le tante: Corte di cassazione, ordinanza n. 10984/2022) ultimo, considerato che il valore della controversia è determinata dalla somma delle richieste formulate dalle parti, e dovendo il giudice dichiarare la propria incompetenza anche d’ufficio» (ordinanza 4 maggio 2024, dott.ssa Maria Cristina Ferraresi).

Dalla piana lettura degli atti emerge tuttavia come l’oggetto del giudizio era, fosse, e sia tuttora, esclusivamente la domanda, svolta da Sicurezza e Ambiente S.p.a., di pagamento della fattura emessa per il servizio di pulizia della strada dopo il verificarsi del sinistro, servizio affidatole mediante concessione pubblica, per l’importo di euro 1.862,62 IVA compresa. Nessuna delle parti ha svolto domanda di risarcimento danni per il sinistro *de quo*. Nessuno ha svolto domanda riconvenzionale o trasversale.

Il valore della controversia è dunque da ritenersi correttamente fissato in euro 1.862,62, sicché il giudice di prime cure ha emesso un provvedimento manifestamente contrario agli atti di causa e illegittimo per violazione delle norme processuali in tema di competenza del giudice adito; si da integrare le fattispecie di cui all’art. 21, comma 4, decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, lettere *a*) («grave violazione di legge o travisamento del fatto, determinati da ignoranza o negligenza») e *b*) («adozione di provvedimenti affetti da palese e intenzionale incompatibilità tra la parte



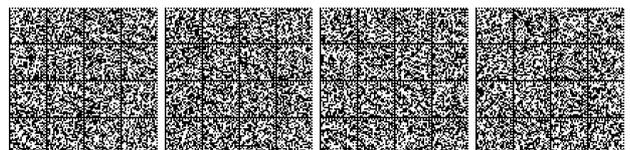
dispositiva e la motivazione, tali da manifestare una inequivocabile contraddizione sul piano logico, contenutistico o argomentativo»); per cui occorre disporre, altresì, la trasmissione degli atti al Presidente della Sezione Civile e al Presidente del tribunale per le determinazioni agli stessi riservate.

2. Ciò premesso, la giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di osservare come «Ai fini dell'individuazione del giudice competente per valore, la domanda avente ad oggetto il pagamento di una somma determinata ovvero, in alternativa, di quella “maggiore o minore che verrà ritenuta di giustizia” si risolve nella mancata indicazione della somma stessa, dovendosi conseguentemente presumere rientrante nella competenza del giudice adito, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del codice di procedura civile» (Cass. 2 febbraio 2023, n. 3142). E se nel caso di specie la domanda era stata proposta davanti al Giudice di pace, ed è stata poi confermata in Cassazione la competenza del tribunale, ciò si deve unicamente al fatto che l'attrice «nel fare ricorso alla suddetta formula in alternativa all'indicazione della somma di euro 3.450,00, aveva altresì rinviato, per la determinazione del “quantum”, alle risultanze di una consulenza tecnica d'ufficio da espletarsi eventualmente nel giudizio» (Cass. 2 febbraio 2023, n. 3142): nel caso di specie nessuno ha chiesto consulenze tecniche d'ufficio né ulteriori accertamenti.

Al riguardo, pertanto, non può che richiamarsi l'orientamento (assolutamente consolidato) sempre di legittimità per cui «In tema di determinazione della competenza per valore, nell'ipotesi in cui una domanda di risarcimento danni venga proposta avanti al Giudice di pace con la richiesta della condanna della controparte al pagamento di un importo indicato in una somma inferiore (o pari) al limite della giurisdizione equitativa del Giudice di pace ovvero della somma maggiore o minore che risulti dovuta all'esito del giudizio, la formulazione di questa seconda richiesta alternativa non può essere considerata - agli effetti dell'art. 112 del codice di procedura civile — come meramente di stile, in quanto essa (come altre consimili), lungi dall'aver un contenuto meramente formale, manifesta la ragionevole incertezza della parte sull'ammontare del danno effettivamente da liquidarsi e ha lo scopo di consentire al giudice di provvedere alla giusta liquidazione del danno senza essere vincolato all'ammontare della somma determinata che venga indicata nelle conclusioni specifiche. Ne discende che la suddetta richiesta alternativa si risolve in una mancanza di indicazione della somma domandata, con la conseguenza che la domanda, ai sensi della seconda proposizione dell'art. 14 del codice di procedura civile, si deve presumere di valore eguale alla competenza del giudice adito e che, ai sensi del comma 3 della stessa norma, in difetto di contestazione da parte del convenuto del valore così presunto, quest'ultimo rimane “fissato, anche agli effetti del merito, nei limiti della competenza del giudice adito”, cioè nel massimo della competenza per valore del Giudice di pace sulla tipologia di domande fra cui rientra quella proposta.» (Cass. 25 agosto 2021, n. 23434).

Se si dovesse aver riguardo agli atti di causa, dunque al principio della domanda, al *petitum*, alla *causa petendi* — che delineano chiaramente come oggetto della controversia solo e soltanto la domanda, svolta dal concessionario di pubblico servizio, di pagamento del corrispettivo per la prestazione resa in adempimento della convenzione, e nei confronti del soggetto che quella convenzione individua come obbligato — non v'è chi non veda come il giudizio non verta affatto sul sinistro stradale (che rimane, estraneo e sullo sfondo, come mero antecedente in fatto), bensì sull'esistenza, attualità ed esigibilità del credito azionato. Obbligazioni pecuniarie, dunque, e nulla più; su cui — in assenza di qualsiasi profilo di competenza funzionale — la competenza si determina solo e soltanto per valore. Con la conseguenza che il giudice *ad quem*, odierno remittente, non è certamente competente. La violazione delle regole di competenza — perpetrata mercè l'abnorme provvedimento del giudice *a quo* — appare, allo stato, irrimediabile.

3. Il diritto vivente. Non è chiaro come le parti potessero impugnare l'ordinanza estintiva (ha disposto la cancellazione dal ruolo) del giudice di prime cure (ove mai avessero voluto, sul che è d'uopo astenersi da ogni commento). Vero è invece che il regolamento di competenza d'ufficio, *ex* articoli 38, 45 e 47, comma 4 del codice di procedura civile, è limitato ai soli casi di (conflitto di) competenza per materia o per territorio inderogabile. Quanto alla competenza per valore, la giurisprudenza di legittimità è ferma nell'avallare l'errore del giudice *a quo* che infondatamente declini la propria competenza: «ai sensi dell'art. 45 del codice di procedura civile, rubricato “Conflitto di competenza”, “Quando, in seguito all'ordinanza che dichiara l'incompetenza del giudice adito per ragione di materia o per territorio nei casi di cui all'art. 28, la causa nei termini di cui all'art. 50 è riassunta davanti ad altro giudice, questi, se ritiene di essere a sua volta incompetente, richiede d'ufficio il regolamento di competenza”; la norma disciplina espressamente l'ipotesi del conflitto negativo virtuale di competenza, che si verifica quando, declinata la competenza da parte del giudice adito, per ragioni funzionali, di materia o territorio inderogabile, il giudice da questi individuato come competente, riassunta la causa davanti a lui *ex* art. 50 si ritiene a sua volta incompetente a conoscere della controversia (v. Cassazione 31 gennaio 2007, n. 2154); discende dunque direttamente dalla lettera della legge e dalla sua piana interpretazione, che, perché possa proporsi regolamento di competenza d'ufficio, il giudice *ad quem* deve ritenersi incompetente per ragioni di materia o territorio inderogabile, e non, invece, per ragioni di valore o territorio semplice; ne consegue che qualora il secondo giudice, adito a seguito della riassunzione, non individui la competenza per materia o territoriale inderogabile del primo o di altro giudice ritenendo che la competenza sia regolata soltanto per valore, il regolamento di competenza deve ritenersi inammissibile (v. e *pluribus* Cassazione 4 ottobre 1996, n. 728; 25 febbraio 2005, n. 4077; 17 luglio 2008,



n. 19792; 23 luglio 2010, n. 17454; 16 luglio 2012, n. 12152; Sez. U. 19 ottobre 2011, n. 21582; 6 novembre 2012, n. 19167; 17 ottobre 2012, n. 17811; 19 gennaio 2015, n. 728; 22 luglio 2016, n. 15138; 15 novembre 2017, n. 27130; 15 gennaio 2018, n. 775; 25 gennaio 2018, n. 1835, che motivano tale soluzione in base all'assunto secondo cui, per effetto della pronuncia del giudice *a quo*, la competenza *ratione valoris* del giudice *ad quem* a conoscere della lite dovrebbe ritenersi ormai radicata e non più suscettibile di contestazione; v. anche Cassazione Sez. U. 18 gennaio 2018, n. 1202, che pur confermando la medesima soluzione, la giustificano facendo leva su una lettura dell'art. 45 del codice di procedura civile che esse qualificano "minimalista", in forza della quale la norma in questione non sarebbe volta a garantire l'esatto rispetto ad ogni costo delle regole che presiedono al riparto della competenza, bensì assicurerebbe soltanto il rispetto del minimo irrinunciabile di quelle regole concernenti la "qualità" della domanda, rendendo dunque accettabile — in nome della ragionevole durata del processo — che una data controversia possa eventualmente essere decisa da un giudice normalmente preposto a conoscerne altre di differente valore e per converso inammissibile una istanza di regolamento d'ufficio che, per quanto motivato dalla insussistenza della competenza funzionale affermata dal primo giudice — questo era il caso posto all'attenzione delle Sezioni unite — condurrebbe in conclusione, con il suo eventuale accoglimento da parte della Corte regolatrice, all'effetto d'un regolamento di competenza d'ufficio *ratione valoris*, che invece l'ordinamento non accorda per esplicita e legittima, in quanto tale non sindacabile innanzi alla Corte costituzionale, scelta di merito legislativo);» (Cass. 29 marzo 2023, n. 8891, in motivazione; enfasi aggiunte).

4. Il vincolo interpretativo e il conseguente rilievo *ex officio* della q.l.c. Questo giudice non ritiene condivisibile il predetto orientamento. Vero è che la norma di cui all'art. 45 del codice di procedura civile sembra consentire il regolamento d'ufficio di competenza nei soli casi in cui il conflitto (negativo) riguardi la competenza per materia o per territorio inderogabile, e che a tale assunto conduce la formulazione letterale della norma, sull'argomento per cui «*ubi lex voluit, dixit*» sicché si tratterebbe di scelta di politica legislativa, discrezionale e come tale insindacabile nel merito. Tuttavia, appare palese l'effetto distorsivo, illegittimo, illegale ed iniquo di consentire, in tal modo, che il giudice naturale si spogli della causa «sgradita», affermando dolosamente o con colpa grave (*ignorantia legis*) la propria incompetenza per valore, radicando definitivamente la competenza in capo ad altro giudice senza che ne sussistano i presupposti di legge.

Tanto induce questo giudice a sollevare d'ufficio, *ex art.* 23, comma 3, legge n. 87/1953, la questione di costituzionalità dell'art. 45 del codice di procedura civile che riveste natura *ictu oculi* pregiudiziale nel giudizio *a quo*, in quanto ha ad oggetto norme che devono essere necessariamente applicate in detta sede processuale (*cf.* Corte costituzionale n. 203/2016): l'interpretazione strettamente letterale dell'art. 45 del codice di procedura civile, nei modi e termini veduti, si pone ad avviso di codesto remittente in contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 della Costituzione), nella parte in cui, in caso di declaratoria di incompetenza per valore manifestamente erronea, precludendo al giudice *ad quem* di sollevare d'ufficio il regolamento di competenza, consente al giudice naturale di spogliarsi della competenza a decidere cause non gradite, in violazione delle regole di ripartizione verticale della competenza (nel caso di specie, tra Giudice di pace e tribunale ordinario). L'irretrattabilità — discendente dal disposto dell'art. 45 del codice di procedura civile così come interpretato dalla Cassazione — della competenza individuata dalla (abnorme) decisione del giudice *a quo* si risolve infatti nella devoluzione della cognizione ad un giudice non naturale, cioè non precostituito per legge, bensì individuato — con decisione insindacabile, irrimediabile ed indiscutibile — dal giudice *a quo* stesso secondo il proprio capriccio.

Come si cercherà di illustrare nei paragrafi successivi, il carattere imperativo dell'invocato precetto legislativo, che per la sua formulazione non lascia alcun margine di discrezionalità al giudice, non sembra conciliabile con i principi del vigente ordinamento processuale; determina effetti ingiusti, iniqui e pesantemente distorsivi del sistema processuale; reca altresì grave nocimento all'efficienza (e all'immagine) della funzione giurisdizionale.

Questo giudice ben conosce la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui il sindacato di legittimità costituzionale si arresta dinanzi alla discrezionalità del legislatore; tuttavia, per i modi e termini in cui la discrezionalità è stata esercitata, resi manifesti da un precetto normativo che resiste ad ogni sforzo esegetico teso a darne una lettura costituzionalmente orientata, si ritiene che essa sia trasmodata in arbitrio o quantomeno in una scelta di politica legislativa non conforme ai canoni di ragionevolezza e come tale sindacabile (per questo rilievo, in relazione allo specifico ambito del diritto processuale, v. Corte costituzionale n. 117 del 2012). Nei paragrafi che seguono si cercherà di esporre sinteticamente i motivi di conflitto con i parametri costituzionali, considerando la norma da diversi angoli prospettici in ragione della pluralità di interessi lesi.

5. Violazione dell'art. 25 della Costituzione, sia isolatamente, sia in combinato disposto con l'art. 111 della Costituzione.

L'art. 25, comma 1, della Costituzione, individua il «giudice naturale», investito della trattazione della controversia — dunque del compito di giudicare i fatti, e valutare gli interessi attinti, in modo equilibrato, terzo e imparziale (art. 111 della Costituzione: le due norme si compenetrano funzionalmente, l'una essendo al contempo presupposto ed attuazione dell'altra)



— nel giudice precostituito per legge (*cf.* Corte costituzionale n. 460 del 1994). L'on. Consesso adito ha già avuto modo di chiarire come ne discenda non solo il «diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione ad un fatto già verificatosi» (C. Costituzionale n. 88 del 1962) bensì, ciò che rileva nel caso di specie, il diritto alla certezza del giudice: «il principio di certezza del giudice, di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione, è efficacemente espresso nel concetto di “precostituzione del giudice”, vale a dire nella previa determinazione della competenza, con riferimento a fattispecie astratte realizzabili in futuro, non già, a posteriori, in relazione ad una regiudicanda già insorta». In altri termini, «Il principio in esame è osservato “purchè l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non in vista di singole controversie” (sentenza n. 452 del 1997). Inoltre, la Corte ha chiarito che l'art. 25 della Costituzione non viene violato allorché «la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice “naturale” — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente” (così, da ultimo, la sentenza n. 237 del 2007)» (C. Costituzione n. 30 del 2011, in motivazione).

Con tutta evidenza, la vicenda odierna non appare conforme ai predetti canoni costituzionali: le parti sono state distolte dal loro «giudice naturale», che si è arbitrariamente ed illegittimamente spogliato della controversia, attribuita senza rimedio ad un altro giudice, ancorché superiore. Rimangono oscure le ragioni di tale condotta — peraltro, a quanto consta, rivendicata dal giudice *a quo*, come riferito per le vie brevi dai difensori all'udienza del 21 gennaio 2025 — che, in disparte ogni valutazione dell'elemento soggettivo, sul piano meramente oggettivo appare non in linea con i precetti di terzietà ed imparzialità (art. 111 della Costituzione), e particolarmente problematica sotto il profilo dell'equilibrio (che della funzione giudicante è pre-requisito).

6. Violazione dell'art. 3 della Costituzione. Ciò determina altresì, ad avviso di questo giudice, violazione dell'art. 3 della Costituzione. La rigidità della formulazione dell'art. 45 del codice di procedura civile, nella parte in cui non offre alcun rimedio all'abnorme provvedimento declinatorio della competenza, determina il paradossale ed inaccettabile effetto di consentire che casi identici vengano trattati dal giudice naturale (Giudice di pace) o dal giudice sbagliato (tribunale) in ragione non di un criterio legale, ma della correttezza e buona fede della persona fisica designata come giudice naturale: un Giudice di pace ligo al codice di rito tratter(r)ebbe la causa, un altro (più spregiudicato) se ne spoglierebbe radicando la competenza definitivamente davanti al tribunale; sicché casi identici avrebbero giudici diversi — e rito diverso, per la diversità strutturale tra rito ordinario di primo grado e procedimento davanti al Giudice di pace — in ragione della casuale inclinazione etica o psichica del singolo Giudice di pace: e valga sul punto osservare come il presente contenzioso abbia natura seriale e come gli altri giudici di pace dello stesso ufficio, e lo stesso decidente *a quo* in passato, si siano ben guardati dal declinare la propria competenza senza che ne ricorressero i presupposti. E se la base normativa di tale vizio è l'art. 45 del codice di procedura civile con la sua veduta delimitazione oggettiva, deve ritenersi che sia detta norma a consentire questo diverso trattamento privo di qualsiasi ragionevole giustificazione, «sì da svelare una scelta arbitraria che sarebbe preclusa al legislatore in una materia, come quella processuale, nella quale pure gode di ampia discrezionalità» (C. Costituzione n. 96 del 2024).

7. Emerge altresì violazione dell'art. 111 della Costituzione. Come rilevato in dottrina, la riserva di legge c.d. rinforzata contenuta nel 1° comma dell'art. 111 della Costituzione è oggetto di due diverse letture. Per una prima tesi, la norma non precluderebbe al legislatore di attribuire al giudice poteri discrezionali più o meno ampi nella determinazione delle forme, delle fasi e delle scansioni cronologiche delle attività processuali. Per altra, e più rigorosa, lettura, viceversa, non può essere ritenuto conforme a Costituzione un processo nel quale i poteri delle parti e del giudice siano tutti rimessi, quanto alle modalità e ai tempi, alla discrezionalità del giudice stesso: al più, tale discrezionalità può sussistere per i soli poteri di *governance* del processo, non anche per quelli che influiscono sul contenuto della decisione. In aderenza a tale seconda tesi — che, per quel che può valere, anche chi scrive condivide — deve ritenersi che «il criterio generale per valutare la legittimità costituzionale di norme che attribuiscono al giudice spazi di discrezionalità nella conformazione del processo è probabilmente quello della ragionevolezza, in senso teleologico. Si deve, cioè, operare un bilanciamento fra le diverse esigenze interne al principio del giusto processo. L'attribuzione al giudice di una discrezionalità nella conformazione del processo può essere allora giustificata solo nella misura in cui realizza direttamente una delle finalità del giusto processo, ad esempio sotto il profilo della ragionevole durata. Il legislatore non potrà mai, pertanto, affidare al giudice spazi di assoluta e ingiustificata arbitrarietà nell'applicazione della disciplina processuale»: poiché il processo non sarebbe «regolato dalla legge» ma rimesso, appunto, alla mutevole, ondivaga ed imprevedibile volontà della singola persona fisica: nel caso di specie, in ordine all'individuazione del giudice competente e, per l'effetto, del rito applicabile.

8. Emerge altresì violazione dell'art. 97 della Costituzione, sotto plurimi profili. In primo luogo poiché l'attività della amministrazione della giustizia sarebbe non conforme ai canoni di buon andamento, efficienza, imparzialità: le regole della giurisdizione non possono essere affidate al caso ma, appunto, alla legge. In secondo luogo, perché l'illegittima trasmissione del procedimento dal Giudice di pace al tribunale si risolve in un indebito aggravio del carico di lavoro complessivo dell'ufficio e dei singoli magistrati, specie laddove — come nel caso presente — emerga la natura non episodica



od occasionale, bensì volutamente seriale, di tale «spoliazione» da parte del giudice *a quo*: dalle informazioni acquisite in cancelleria risultano trasmessi, con ordinanza-fotocopia resa dal medesimo Giudice di pace persona fisica, una decina di procedimenti (alla data del 21 gennaio 2025)(1) tutti di valore contenuto entro la soglia di competenza del giudice *a quo*, tutti sulla medesima tipologia di controversia (richiesta di pagamento della fattura per il servizio di pulizia stradale post-sinistro, svolta dalla concessionaria di pubblico servizio contro l'Assicurazione RCA del responsabile e contro quest'ultimo; senza dunque alcuna contestazione della responsabilità per il sinistro, né di accertamento della responsabilità, né, tantomeno, di risarcimento del danno a persone o cose), ed assegnati a diversi giudici onorari e togati che subiscono pertanto l'indebita assegnazione di un procedimento in via definitiva, senza possibilità, negata dall'art. 45 del codice di procedura civile, di rimediare alle distorsioni recate dall'abnorme provvedimento del giudice *a quo*. Anche le parti, poi, non potranno che patire disorientamento e disagio nel vedere controversie bagatellari, pacificamente seriali, improvvisamente assegnate *ex officio* a un giudice diverso senza che alcuna delle domande proposte ne abbia determinato le condizioni e senza possibilità di ritornare avanti al giudice naturale; il tutto in spregio del legittimo affidamento sulla buona fede, correttezza, efficienza, efficacia ed effettività dell'azione amministrativa, rilevante anche sotto il diverso profilo della prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

In secondo luogo, l'interpretazione dell'art. 45 della Costituzione veicolata anche dalle SS.UU. si pone non in linea con i canoni costituzionali di cui all'art. 97 della Costituzione anche, e sotto diverso profilo, nella parte in cui, consentendo di ritenere cristallizzata la riqualificazione della domanda come di valore indeterminabile, sostanzialmente avalla l'imposizione di una prestazione tributaria indebita, come l'incremento del contributo unificato: nel caso di specie, passato da 98 a 518 euro senza che ne ricorressero i presupposti di legge.

9. Conclusioni. Si ritiene, in definitiva, censurabile di illegittimità costituzionale il disposto dell'art. 45 del codice di procedura civile nella parte in cui, sia per la formulazione letterale, sia per l'interpretazione datane dal diritto vivente tramite la Corte di cassazione a Sezioni unite (18 gennaio 2018, n. 1202) e semplici (da ultimo Cassazione 2 agosto 2024, n. 21829; Cassazione 29 marzo 2023, n. 8891): 1) impone al giudice *ad quem* la trattazione di un procedimento illegittimamente devolutogli da altro giudice dichiaratosi incompetente per valore; 2) preclude al giudice *ad quem* l'attivazione dei rimedi astrattamente ipotizzabili (regolamento di competenza *ex officio*) per dirimere il conflitto negativo; 3) determina l'ingiustificato aggravio delle assegnazioni tabellari per i giudici dell'ufficio *ad quem*, in violazione: a) del principio di pre-costituzione del giudice naturale (art. 25 della Costituzione); b) del principio di buon andamento, efficienza, efficacia e razionalità dell'azione amministrativa (art. 97 della Costituzione); 4) determina la violazione dell'art. 111 della Costituzione rendendo il processo regolato non dalla legge ma, in definitiva, dall'arbitrio del singolo giudice; 5) determina l'irragionevole e ingiustificata diversità di regime processuale tra controversie identiche, in funzione della casuale e soggettiva valutazione di un presupposto rigidamente oggettivo (il valore della controversia) ad opera del singolo giudice, in violazione dell'art. 3 della Costituzione; 6) determina un pregiudizio patrimoniale per la parte attrice, indebitamente costretta al pagamento di un contributo unificato maggiore rispetto a quello effettivamente dovuto.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. legge n. 87/1953;

Ritenuta ex officio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 del codice di procedura civile, nei modi e termini di cui in parte motiva, sospende il procedimento in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e comunicata alla Presidenza del Senato e della Camera dei Deputati;

Dispone trasmettersi gli atti al Presidente della Sezione Civile e al Presidente del Tribunale, per le valutazioni di rispettiva competenza di cui in parte motiva.

Si comunichi.

Piacenza, 17 marzo 2025

Il Giudice: FAZIO

25C00233

(1) 1 RG 1272/2024, 1296/2024, 1509/2024, 1793/2024, 1935/2024, 1950/2024, 2021/2024, 69/2025



N. 187

Ordinanza del 15 luglio 2025 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso dall'INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale contro L.D. M. in proprio e nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore S.C. M.C., eredi di D. C.

Previdenza – Prestazioni ai superstiti – Pensione di reversibilità al coniuge – Esclusione dell'estensione della prestazione in favore del partner superstite, in caso di decesso, verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, dell'altro componente della coppia omosessuale, nonostante l'avvenuta formalizzazione del vincolo all'estero.

- Regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636 (Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria, e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità), convertito, con modificazioni, nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, art. 13.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati

Pasquale D'Ascola - Presidente aggiunto
 Raffaele Gaetano Frasca - Presidente di sezione
 Massimo Ferro - Presidente di sezione
 Francesco Terrusi - Presidente di sezione
 Margherita Maria Leone - Consigliere
 Annalisa Di Paolantonio - Rel. consigliere
 Rossana Mancino - Consigliere
 Roberta Crucitti - Consigliere
 Enzo Vincenti - Consigliere

Ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. r.g. 10610/2021 proposto da:

INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, Via Cesare Beccaria 29, presso gli Uffici dell'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppina Giannico, Sergio Preden ed Antonella Patteri;

- ricorrente –

contro

M L D , in proprio e nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore
 M C S C , entrambi nella qualità di eredi di C D , rappresentati e difesi dall'avvocato Alexander Schuster;

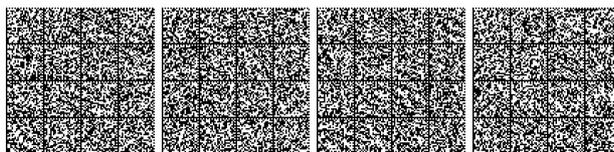
- controricorrenti e ricorrenti incidentali –

avverso la sentenza n. 803/2020 della Corte d'appello di Milano, depositata il 9 febbraio 2021.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 15 aprile 2025 dal Consigliere Annalisa Di Paolantonio;

udito il pubblico ministero, in persona del sostituto procuratore generale Stefano Visona', che ha concluso per l'accoglimento del ricorso principale e rigetto del ricorso incidentale;

uditi gli avvocati Antonella Patteri ed Alexander Schuster.



Fatti di causa

1. La Corte d'appello di Milano ha accolto parzialmente l'impugnazione proposta da L. D. M., in proprio e quale esercente la potestà sul figlio minore S. C. M. C., e, in parziale riforma dell'ordinanza con la quale il Tribunale della stessa sede aveva definito il giudizio instaurato ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011 n. 150 e dell'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003 n. 216, ha dichiarato «il diritto degli appellanti alla pensione indiretta in quanto superstiti di D. C.» ed ha condannato l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) al pagamento dei ratei maturati con decorrenza dal 1° novembre 2015, maggiorati degli interessi.

2. In premessa la Corte ha richiamato le circostanze di fatto, non controverse tra le parti, costituenti gli antecedenti storici del giudizio e ha evidenziato che L. M. e D. C., legati da stabile convivenza, avevano avuto negli Stati Uniti un figlio, nato il [redacted] con fecondazione assistita, e la nascita era stata registrata in Italia il [redacted], con attribuzione della paternità al solo M.

La coppia aveva contratto matrimonio a New York il [redacted] e l'atto era stato trascritto in Italia come unione civile il [redacted], quando già si era verificata la morte del C., risalente all' [redacted].

Successivamente al decesso erano stati trascritti, l' [redacted], anche la sentenza statunitense del [redacted], che aveva accertato la paternità in capo a D. C., nonché l'atto di nascita di S. C. M. C., che era stato aggiornato e che teneva conto del riconoscimento ottenuto in sede giudiziale.

Il 26 luglio 2017 L. M. aveva presentato all'INPS domanda di attribuzione della pensione ai superstiti, in relazione alla quale l'istituto previdenziale non aveva adottato alcun provvedimento, nemmeno a seguito del ricorso al Comitato provinciale.

Il M. aveva, quindi, agito in giudizio asserendo che il diniego della prestazione previdenziale integrava una discriminazione diretta o per associazione per motivo di genere e orientamento sessuale e aveva domandato, in via principale, la disapplicazione della normativa italiana, vigente *ratione temporis*, nella parte in cui esclude, in caso di decesso di assicurato INPS, il diritto alla pensione indiretta del superstite dello stesso genere e del figlio minore di coppia omogenitoriale. Aveva altresì proposto domanda autonoma di accertamento del diritto alla prestazione previdenziale e chiesto la condanna, in ogni caso, al pagamento dei ratei maturati.

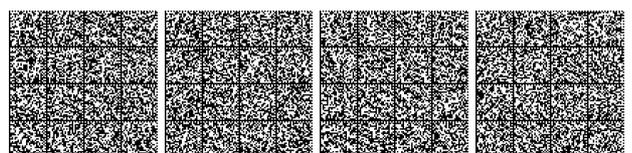
3. Il Tribunale aveva escluso il carattere discriminatorio del diniego, perché motivato non da ragioni di sesso o orientamento sessuale, bensì dalla insussistenza, al momento del decesso del C. dei requisiti richiesti dalla legge, posto che a quella data, da un lato, l'ordinamento italiano non aveva ancora riconosciuto le unioni civili, dall'altro non risultava accertata la paternità del *de cuius*. Aveva poi ritenuto inammissibile la domanda subordinata di accertamento del diritto, in quanto non compatibile con lo speciale rito disciplinato dal citato art. 28.

4. La Corte territoriale, andando di contrario avviso quanto all'ammissibilità della domanda subordinata, l'ha esaminata con priorità e ne ha affermato la fondatezza, rilevando in premessa che occorreva fornire della normativa nazionale «un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata». Ha richiamato giurisprudenza del Giudice delle leggi e di questa Corte e, sulla base del principio secondo cui, ove vengano in rilievo diritti fondamentali, alla coppia omosessuale deve essere riconosciuto dal giudice comune, non soltanto dalla Corte costituzionale, un trattamento omogeneo a quello assicurato dalla legge alla coppia coniugata, ha ritenuto di poter affermare il diritto del M. alla pensione di reversibilità, in considerazione della natura e della *ratio* della prestazione previdenziale in discussione, nonché della sussistenza di un'incontestata stabile relazione affettiva fra le parti antecedente al decesso del C., comprovata dal matrimonio risalente al [redacted], seppure trascritto in Italia come unione civile solo successivamente all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016.

5. Quanto, poi, al diritto del minore il giudice d'appello, ha premesso che nella fattispecie lo status genitoriale di D. C. era stato accertato dal giudice statunitense, sicché era impedito a quello italiano di procedere ad una diversa valutazione. Ha rilevato che nel nostro ordinamento non è più configurabile una distinzione sul piano dei diritti fra le diverse forme di filiazione e che occorre assicurare il «superiore e preminente interesse del minore», che sarebbe gravemente pregiudicato dal mancato riconoscimento del rapporto di filiazione, pacificamente esistente per l'ordinamento statunitense, perché ciò determinerebbe un'incertezza giuridica ovvero una «situazione giuridica claudicante», tale da influire negativamente sulla definizione dell'identità personale del minore.

6. Sulla base delle considerazioni sopra riassunte, accolta la domanda di accertamento del diritto, la Corte territoriale ha ritenuto di potere assorbire ogni altra questione e non ha pronunciato sulla natura discriminatoria o meno della condotta tenuta dall'Istituto.

7. Per la Cassazione della sentenza l'INPS ha proposto ricorso principale affidato a due motivi di censura, ai quali ha replicato, con controricorso, L. D. M., in proprio e nella qualità, che ha anche spiegato ricorso incidentale, articolato in tre censure.



8. Con ordinanza interlocutoria n. 22992 del 21 agosto 2024, pronunciata all'esito dell'udienza pubblica celebrata il 12 marzo 2024, la Sezione quarta ha rimesso gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite, in ragione della complessità e della rilevanza delle questioni dibattute, suscettibili di riproporsi in una pluralità di controversie, che investono la disciplina intertemporale dettata dalla legge n. 76 del 2016, la tutela dei figli nati da maternità surrogata e «la stessa latitudine della tutela antidiscriminatoria nelle sue interrelazioni con l'attuazione della legge».

9. Il Primo Presidente ha disposto l'assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite ed in prossimità dell'udienza pubblica l'Ufficio della Procura Generale ha depositato conclusioni scritte, ulteriormente illustrate nel corso della discussione orale, chiedendo l'accoglimento del ricorso principale ed il rigetto di quello incidentale.

10. Entrambe le parti hanno depositato memoria *ex art.* 372 codice di procedura civile

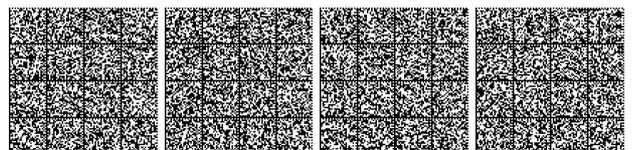
Ragioni della decisione

1. Con il primo motivo l'Inps denuncia *ex art.* 360 n. 3 codice di procedura civile la violazione e falsa applicazione dell'art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636, dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016 n. 76 e dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale e addebita alla Corte territoriale di avere fondato la decisione su una lettura parziale della giurisprudenza costituzionale richiamata e senza specificare di quali norme si imponesse l'interpretazione orientata al rispetto della Carta fondamentale e del diritto unionale.

Rileva che la sentenza n. 138 del 2010 della Corte costituzionale, richiamata nella pronuncia impugnata, è chiara nell'affermare che il riconoscimento giuridico dei diritti e dei doveri derivanti dall'unione omosessuale deve avvenire «nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge», nella specie intervenuta estendendo, ma solo a partire dall'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, l'applicazione, ad ognuna delle parti dell'unione civile, delle disposizioni che si riferiscono al matrimonio o che contengono le parole coniuge, coniugi o termini equivalenti (art. 1, comma 20). L'istituto previdenziale ha dato pronta attuazione alla nuova normativa, riconoscendo il trattamento di reversibilità in favore del componente dell'unione civile, ma a condizione che l'evento tutelato si fosse verificato successivamente all'entrata in vigore della nuova normativa. Aggiunge che la Corte territoriale ha, invece, finito per applicare retroattivamente la disciplina sopravvenuta, in violazione del principio di irretroattività che, ai sensi dell'art. 11 delle preleggi, regola la successione delle leggi nel tempo, principio al quale solo il legislatore può espressamente derogare. Evidenzia, ancora, che, in ragione di detta irretroattività, nessun rilievo poteva essere dato al matrimonio contratto negli Stati Uniti il _____, atteso che quell'unione, seppure accertata in altro ordinamento, era inidonea a produrre effetti giuridici in quello italiano sino all'entrata in vigore della nuova normativa.

2. La seconda critica del ricorso principale, egualmente ricondotta al vizio di cui all'art. 360 n. 3 codice di procedura civile, censura il capo della sentenza che ha riconosciuto il diritto alla pensione di reversibilità di S _____ C _____ M _____ C _____ in asserita violazione dell'art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636 e dell'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004. L'Istituto premette che il minore è pacificamente nato a seguito di fecondazione assistita con l'intervento di maternità surrogata, perché la gestazione è stata portata avanti da donna estranea alla coppia formata dal padre naturale e da quello intenzionale D _____ C _____. Critica la sentenza impugnata perché in contrasto con la pronuncia n. 33 del 2021 della Corte costituzionale, chiamata a pronunciare sulla legittimità costituzionale del diritto vivente espresso dalla pronuncia di queste Sezioni Unite n. 12193 del 2019 secondo cui non può essere riconosciuto e dichiarato esecutivo, perché in contrasto con l'ordine pubblico, il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento in un atto di stato civile di minore procreato con le modalità della gestazione per altri. Rileva che la Consulta nell'occasione ha ribadito un principio già espresso nella sentenza n. 272 del 2017 ed ha affermato che la pratica della maternità surrogata offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane. Aggiunge che l'esigenza di tutelare l'interesse del minore deve essere bilanciata con quella di disincentivare il ricorso alla gestazione per altri e questo bilanciamento può essere compiuto solo dal legislatore. Finché questo intervento non venga attuato non è consentito, sulla base dell'attuale quadro normativo, riconoscere il diritto alla pensione di reversibilità del minore nato da maternità surrogata.

3. Il ricorso incidentale, con il primo motivo formulato ai sensi dell'art. 360 n. 4 codice di procedura civile, denuncia la violazione dell'art. 112 codice di procedura civile e la nullità della sentenza per omessa pronuncia e rileva che ha errato la Corte territoriale nel ritenere che il riconoscimento del diritto alla prestazione di reversibilità consentisse di non esaminare la domanda, formulata in via principale e autonoma, di accertamento della natura discriminatoria del diniego opposto dall'Istituto. Evidenzia che l'azione discriminatoria ha *causa petendi* e *petitum* diversi da quella con la quale si fa valere il solo diritto negato e assicura anche una diversa tutela, specie in contesti nei quali al danno economico si associa un pregiudizio di carattere non patrimoniale. Aggiunge che l'accertamento della discriminazione subita era stato domandato in via principale, perché «di maggior valore», che la stessa Corte territoriale aveva valorizzato nell'affermare che il rito speciale potesse attrarre anche la domanda subordinata, sicché la prima e non l'altra doveva essere esaminata con priorità per non incorrere in contrad-



dizione. Rileva, ancora, che la natura discriminatoria era stata ampiamente illustrata con il richiamo alle direttive eurounitarie e alla normativa interna che le ha recepite e, pertanto, su questa domanda il giudice d'appello avrebbe dovuto pronunciare, anche una volta riconosciuto il diritto, essendo evidente l'«apprezzabile e autonomo interesse morale della parte privata».

4. La seconda critica del ricorso incidentale denuncia *ex art.* 360 n. 3 codice di procedura civile la violazione dell'art. 91 codice di procedura civile per avere la Corte territoriale erroneamente disposto la compensazione delle spese di entrambi i gradi del giudizio di merito in violazione della regola della soccombenza e valorizzando la «particolarità della questione», non riconducibile alle ipotesi di carattere eccezionale nelle quali l'esercizio del potere di compensazione è stato consentito dal legislatore.

5. Il capo della sentenza impugnata relativo al regolamento delle spese è censurato anche con il terzo motivo, con il quale è eccepita la nullità della sentenza per «mancanza della motivazione, per motivazione apparente e contraddittoria, ai sensi dell'art. 132 c.p.c.». Il ricorrente incidentale rileva che del tutto apoditticamente la Corte territoriale ha giustificato l'esercizio del potere di compensazione richiamando la particolarità e la novità della questione senza aggiungere null'altro e senza indicare le ragioni per le quali la controversia dovesse essere ritenuta «particolare» e la questione giuridica «nuova», pur a fronte dei plurimi precedenti richiamati nella stessa sentenza impugnata.

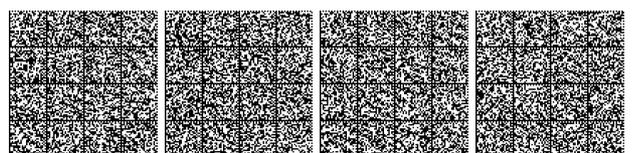
6. Infine il ricorrente incidentale, sempre con riferimento al regolamento delle spese di lite, formula richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia perché, a suo dire, contrasterebbe con il diritto dell'Unione e con quello convenzionale «una prassi nazionale che conduca alla ricorrente compensazione delle spese pur a fronte di soccombenza totale del soggetto discriminante», vanificando le tutele riconosciute dalla direttiva 2000/78 nonché il diritto, affermato dagli articoli 6 e 13 CEDU, ad un processo giusto ed equo.

7. L'ordinanza interlocutoria, riassunte le questioni dibattute, quanto a quella inerente al diritto di L M di percepire la pensione indiretta nella sua qualità di *partner* superstite di coppia omosessuale, osserva che l'evento dal quale deriva il diritto fatto valere in giudizio, ossia il decesso dell'assicurato INPS, si è verificato in data antecedente all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016 e sottolinea che sull'irretroattività della nuova normativa le Sezioni semplici di questa Corte si sono già pronunciate, ritenendo che, in difetto di una espressa previsione derogatoria del principio generale, debba trovare applicazione l'art. 11 delle preleggi, con conseguente impossibilità di riconoscere il diritto alle situazioni interamente svoltesi e conclusesi prima dell'intervento legislativo che, attraverso la generale equiparazione al coniuge della parte dell'unione civile, ha esteso a quest'ultima le garanzie di natura previdenziale.

Richiama, in particolare, Cass., Sez. Lav., 14 settembre 2021 n. 24694 e Cass., Sez. I, 14 marzo 2022 n. 8241 e sottolinea che le pronunce hanno escluso anche i denunciati profili di illegittimità costituzionale e di incompatibilità con la normativa antidiscriminatoria dettata dall'Unione europea, richiamando: l'ontologica diversità fra matrimonio ed unione civile; il margine di apprezzamento del quale, secondo la stessa giurisprudenza delle Alte Corti europee, gli Stati devono poter godere; il rilievo, valorizzato dalla Corte costituzionale in relazione alle convivenze *more uxorio*, secondo cui la pensione si ricollega geneticamente ad un precedente rapporto giuridico formalizzato che per definizione manca nella convivenza fondata unicamente sul legame affettivo di coppia.

La Sezione rimettente dai quei principi non prende le distanze, ma evidenzia che gli stessi sono stati affermati in fattispecie non sovrapponibili a quella oggetto di causa, nella quale, a seguito della modifica normativa, è stata consentita, sia pure dopo il decesso dell'assicurato INPS, la trascrizione come unione civile del matrimonio contratto negli Stati Uniti d'America già nell' , attestante l'esistenza di un vincolo giuridico fra le parti. Aggiunge, poi, quanto alla rilevanza della normativa antidiscriminatoria, sulla quale fa espressamente leva il ricorso incidentale, che, anche alla luce di quanto recentemente affermato da Corte costituzionale n. 15 del 2024, «la ricostruzione della portata precettiva della normativa applicabile e la disamina della valenza discriminatoria delle condotte rispettose delle prescrizioni di legge non possono essere valutate in maniera atomistica, quali fossero aspetti l'uno avulso dall'altro». In quest'ottica sottopone all'attenzione delle Sezioni Unite l'argomento, sviluppato dalla difesa del controricorrente, secondo cui ai fini della valutazione della comparabilità delle situazioni in rilievo, occorre tener conto della circostanza che, diversamente dalle coppie eterosessuali conviventi, quelle omosessuali fino all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016 non avrebbero potuto formalizzare l'unione e neppure ottenere il riconoscimento di rapporti giuridici instaurati in altri ordinamenti.

7.1. Quanto, poi, al secondo motivo del ricorso principale, l'ordinanza interlocutoria richiama in premessa i principi affermati da Cass., Sez. Un. , 30 dicembre 2022 n. 38162, secondo cui la pratica della maternità surrogata, quali che siano le modalità della condotta e gli scopi perseguiti, è contraria all'ordine pubblico perché offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane, con la conseguenza che non sono trascrivibili né il provvedimento giudiziario straniero né l'originario atto di nascita che riconoscano lo stato di filiazione rispetto al genitore d'intenzione, che insieme al padre biologico ha voluto la nascita del bambino ricorrendo alla surrogazione nel Paese estero, sia pure in conformità alla *lex loci*.



Evidenzia, peraltro, che nella fattispecie, a fronte della avvenuta trascrizione della sentenza straniera, la parte privata fa leva, oltre che sul principio dell'intangibilità dell'accertamento dello status filiationis e della piena opponibilità di quello status all'istituto previdenziale, sulla necessità di tutelare la posizione del minore che, in caso di decesso del genitore intenzionale, viene a trovarsi in una condizione di particolare vulnerabilità.

Sottolinea al riguardo che i trattamenti di reversibilità assolvono ad una funzione solidaristica, rispetto alla quale assume rilievo la comunione di vita e di affetti che si instaura con il genitore intenzionale e che sarebbe del tutto sacrificata nel caso in cui si attribuisse escluso rilievo alla illiceità delle modalità di procreazione.

8. L'Ufficio della Procura Generale, nel concludere per l'accoglimento di entrambi i motivi di ricorso, quanto alla prima delle questioni sottoposte all'esame delle Sezioni Unite, fa proprio il percorso argomentativo seguito da Cass. n. 8241/2022, cit., e richiama in premessa il principio secondo cui il diritto alla pensione di reversibilità sorge in favore dei superstiti legittimati al momento del decesso dell'assicurato, sicché, in caso di successione di leggi nel tempo, occorre avere riguardo alla normativa vigente alla data dell'evento protetto, non essendo consentita, in difetto di un'espressa previsione in tal senso, l'applicazione retroattiva della disciplina sopravvenuta.

Evidenzia che la legge n. 76 del 2016, che ha riconosciuto alla parte superstite dell'unione civile il diritto alla pensione di reversibilità, non contiene alcuna disposizione dalla quale si possa desumere la volontà del legislatore di estendere gli effetti della nuova normativa anche al periodo pregresso ed aggiunge che i principi affermati dalle Sezioni semplici di questa Corte non subiscono deroghe nel caso in cui, come nella fattispecie, il matrimonio sia stato contratto all'estero, perché prima dell'entrata in vigore della legge citata, quel vincolo non poteva produrre alcun effetto giuridico per il nostro ordinamento.

Richiama, poi, giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte EDU per sostenere che, quanto al diritto che viene in rilievo, gli Stati godono di un certo margine di apprezzamento e, pertanto, non contrasta con l'art. 8 CEDU e non integra discriminazione di genere la mancata previsione dell'efficacia retroattiva della normativa sopravvenuta.

Fa leva, infine, su quanto affermato da Corte costituzionale 3 novembre 2000 n. 461 e da Corte costituzionale 27 marzo 2009 n. 86, che hanno escluso profili di irragionevolezza della disciplina dettata in tema di trattamenti di reversibilità, nella parte in cui limita i diritti al solo coniuge superstite e non li estende anche ai conviventi *more uxorio*, valorizzando l'obiettivo diversità fra la convivenza di fatto ed il matrimonio ed escludendo l'eccezionale violazione del principio di tutela delle formazioni sociali in cui si sviluppa la persona umana.

9. Le Sezioni Unite ritengono che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636, nel testo applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, nella parte in cui limita il diritto alla pensione di reversibilità al coniuge e non lo estende al superstite della coppia omoaffettiva che, al momento del decesso, aveva formalizzato all'estero l'unione e si era trovata nella giuridica impossibilità di ottenere in Italia il riconoscimento del vincolo.

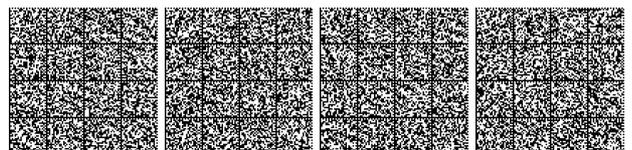
Sulla rilevanza della questione

9.1. Nello storico di lite sono stati evidenziati gli elementi fattuali che caratterizzano la fattispecie oggetto di causa e che la Corte territoriale ha ritenuto di potere valorizzare, richiamando Corte costituzionale 15 aprile 2010 n. 138 ed il principio secondo cui la necessità di garantire un trattamento omogeneo tra la condizione della coppia coniugata e quella della coppia omosessuale può essere assicurata anche dal giudice comune, in quanto tenuto ad un'interpretazione delle norme in senso costituzionalmente e convenzionalmente orientato.

Il percorso argomentativo seguito dalla sentenza impugnata non può essere condiviso perché, lo si anticipa, perviene ad un risultato che eccede i limiti dell'interpretazione adeguatrice la quale, in presenza di un univoco tenore della norma applicabile alla fattispecie, deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (Corte Cost. 26 novembre 2020 n. 253).

L'istituto della pensione di reversibilità è tuttora disciplinato dalla sua legge istitutiva, ossia dal richiamato r.d.l. n. 636/1939, che, all'art. 13, nel prevedere che Nel caso di morte del pensionato o dell'assicurato, sempreché per quest'ultimo sussistano, al momento della morte, le condizioni di assicurazione e di contribuzione di cui all'art. 9, n. 2, lettere a) , e b) , spetta una pensione al coniuge e ai figli superstiti che, al momento della morte del pensionato o dell'assicurato, non abbiano superato l'età di 18 anni e ai figli di qualunque età riconosciuti inabili al lavoro e a carico del genitore al momento del decesso di questi, riconosce il diritto in favore del "coniuge", e, quindi, valorizza il rapporto coniugale che, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale e di queste Sezioni Unite (cf: per tutte Corte costituzionale 22 aprile 2024 n. 66 e Cass. S.U. 27 dicembre 2023 n. 35969), non può essere pienamente assimilato alla situazione di convivenza, seppure stabile, e presenta elementi di diversificazione anche rispetto al vincolo che ha fonte nell'unione civile.

Ciò comporta che, in presenza di una norma che fa univoco riferimento al coniuge, non è consentito all'interprete fornirne un'esegesi che ne estenda l'ambito di applicazione anche al convivente *more uxorio* o al soggetto che risulti parte di un rapporto diverso da quello di coniuge.



9.2. È solo con la legge 20 maggio 2016 n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina della convivenza) che il legislatore ha consentito il riconoscimento della pensione di reversibilità anche a favore del superstite dell'unione civile, dettando la disposizione, di carattere generale, contenuta nell'art. 1, comma 20, secondo cui, ferme le eccezioni previste dalla legge medesima, « Al solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso.»

È stato evidenziato (Corte Cost. n. 66/2024 cit.) che con la legge in parola il legislatore, nel riconoscere l'unione civile fra persone dello stesso sesso, ha raccolto le plurime sollecitazioni provenienti dal Parlamento europeo (risoluzioni 8 febbraio 1994, 16 marzo 2000, 4 settembre 2003) e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 21 luglio 2015, Oliari ed altri contro Italia) che, pur escludendo l'obbligo dello Stato di concedere alla coppia omosessuale l'accesso al matrimonio, avevano rimarcato la necessità di adottare un modello di regolamentazione idoneo a tutelare anche le unioni omoaffettive.

Analoga sollecitazione fondata sul diritto nazionale era stata rivolta al legislatore dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 138 del 15 aprile 2010 e 170 dell'11 giugno 2014, che, dopo avere ritenuto non riconducibile l'unione omosessuale all'ambito di applicazione dell'art. 29 Cost., in ragione della sua ontologica diversità rispetto al matrimonio, avevano evidenziato che la stessa appartiene al più vasto *genus* delle formazioni sociali, idoneo a ricomprendere ogni forma di comunità, più o meno complessa, nella quale la persona svolge la vita di relazione, e ne avevano tratto la necessità di tutelare il diritto fondamentale delle persone dello stesso sesso di vivere liberamente una condizione di coppia, giuridicamente regolata, con conseguente riconoscimento di diritti e di doveri derivanti dalla stessa.

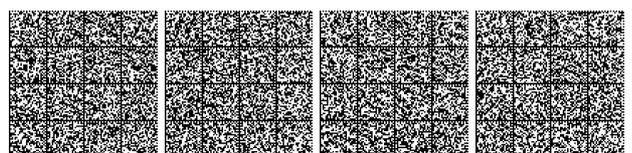
9.3. A distanza di anni dalle prime pronunce sopra citate, è dunque intervenuta la regolamentazione delle unioni civili e, successivamente, con il decreto legislativo n. 7 del 19 gennaio 2017, emanato in forza della delega conferita dall'art. 1, comma 28, della citata legge n. 76/2016, è stato anche inserito nel testo della legge 21 maggio 1995 n. 218 l'art. 32-*bis* che riconosce, nell'ordinamento interno, al matrimonio contratto all'estero da cittadini italiani con persona dello stesso sesso gli effetti dell'unione civile.

Detti effetti, peraltro, in assenza di una disciplina transitoria che si esprima nel senso della retroattività, non possono che operare per il futuro, ossia in relazione a situazioni sorte successivamente all'entrata in vigore della nuova normativa, e ciò per il principio generale di irretroattività, alla stregua del quale la nuova norma non può essere applicata, oltre che ai rapporti giuridici esauritisi prima della sua entrata in vigore, a quelli sorti anteriormente ancora in vita se, in tal modo, si disconoscano gli effetti già verificatisi del fatto passato o si voglia attribuire allo stesso una capacità produttiva di diritti non consentita dalla disciplina vigente *ratione temporis*.

In tal senso queste Sezioni Unite si sono già espresse nella motivazione della sentenza n. 35969 del 27 dicembre 2023 che ha attribuito rilevanza *ex art. 5, comma 6, della legge n. 898 del 1970* (richiamato dall'art. 1, comma 25, della legge n. 76 del 2016) anche alla convivenza di fatto che abbia preceduto la formalizzazione dell'unione. Invero la pronuncia ha escluso la retroattività della legge n. 76/2016 e all'enunciazione del principio di diritto è pervenuta sulla base dell'orientamento secondo cui la normativa sopravvenuta può essere applicata *ex nunc* ad un fatto pregresso qualora vengano in discussione gli effetti dello stesso che si protraggono nel tempo. In tal caso, infatti, l'applicazione della nuova disciplina, solo apparentemente retroattiva, non incide sul fatto produttore del diritto, come accade qualora «risultano introdotti, ovvero siano soppressi o limitati, dalla legge sopravvenuta presupposti, condizioni o facoltà per il riconoscimento del diritto od obblighi inerenti al fatto generatore» (Cass. S.U. 25 maggio 1991 n. 5939), bensì sugli effetti giuridici del fatto, che possono essere diversamente modulati nel tempo e che, in quanto tali, non si sottraggono all'applicazione della normativa sopravvenuta.

Si tratta di un orientamento che non si presta ad essere esteso nella fattispecie, nella quale viene in rilievo il diritto alla pensione di reversibilità che, per costante giurisprudenza di questa Corte (*cf.*: fra le tante Cass. 3 settembre 2015 n. 17514, Cass. 23 novembre 2015 n. 23841 e Cass. S.U. n. 5939/1991 cit.), sorge al momento del decesso dell'assicurato, che ne costituisce il fatto generatore, con la conseguenza che la spettanza o meno dello stesso va verificata sulla base della normativa vigente alla data di quell'evento.

Non può, quindi, trovare applicazione il citato comma 20 dell'art. 1, che ha esteso alla parte dell'unione civile i diritti in precedenza riservati al coniuge, sicché sotto questo profilo meritano condivisione le conclusioni alle quali questa Corte è già pervenuta con le pronunce richiamate dall'ordinanza interlocutoria che, appunto, hanno individuato unicamente nell'art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636 la disciplina applicabile e, conseguentemente, escluso che la disposizione, per come formulata, possa essere interpretata estendendone l'ambito di operatività anche al superstite della coppia omosessuale.



9.4. Né si può pervenire, come sostiene il controricorrente, al riconoscimento del diritto qui in discussione esercitando il potere di disapplicazione della normativa interna, al fine di garantire la primazia del diritto dell'Unione ad efficacia diretta, e, in particolare, della direttiva 2000/78/CE concernente la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, nella parte in cui fa divieto di trattamenti discriminatori fondati sull'orientamento sessuale.

L'interpretazione del Trattato e delle direttive eurounitarie è riservata alla Corte di Giustizia alla quale spetta « nell'esercizio di tale competenza, precisare la portata del principio del primato del diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni pertinenti di tale diritto, cosicché tale portata non può dipendere dall'interpretazione di disposizioni del diritto nazionale né dall'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione seguita da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte... » (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 22 febbraio 2022 in causa C- 430/21).

Sulla questione che viene in rilievo la Corte ha già pronunciato ed ha precisato che, come reso evidente dal 22° considerando, la direttiva, pur mirando a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni e, in particolare, a quelle fondate sull'orientamento sessuale, lascia impregiudicata la competenza esclusiva delle legislazioni nazionali in materia di stato civile e di prestazioni che ne derivano, sicché ne ha tratto la conseguenza che «Gli Stati membri sono dunque liberi di prevedere o meno il matrimonio per persone del medesimo sesso o una forma alternativa di riconoscimento legale della loro relazione, nonché, eventualmente, di prevedere la data dalla quale decorreranno gli effetti di un tale matrimonio o di una tale forma alternativa» (Corte di Giustizia 24 novembre 2016, in causa C- 443/15, punto 59).

Ha ulteriormente affermato che «la direttiva 2000/78 non obbligava l'Irlanda né a prevedere anteriormente al 1° gennaio 2011 il matrimonio o una forma di unione civile per le coppie omosessuali, né a riconoscere effetti retroattivi alla legge sulle unioni civili... né, ancora, per quanto riguarda la pensione di reversibilità... a prevedere misure transitorie per le coppie dello stesso sesso...» (punto 60).

Il principio di non discriminazione, secondo questa interpretazione che valorizza i rispettivi ambiti di competenza delle legislazioni nazionali e del diritto dell'Unione, opera solo nel momento in cui la competenza nazionale è esercitata ed osta ad una normativa interna che, nell'esercizio della stessa, ponga in discussione il richiamato principio operando una diversificazione, quanto al diritto di percepire una prestazione ai superstiti, equivalente a quella concessa al coniuge, pur a fronte di una normativa sullo stato civile prevedente per le persone dello stesso sesso un regime giuridico analogo a quello previsto per il matrimonio (Corte di Giustizia 1° aprile 2008, in causa C- 267/06 e Corte di Giustizia 10 maggio 2011, in causa C- 147/08, entrambe relative a fattispecie nelle quali veniva in discussione il trattamento previdenziale riservato alle parti di un'unione civile, deteriore rispetto a quello previsto in favore dei coniugi).

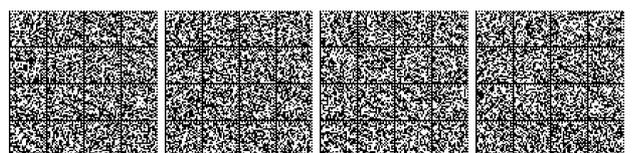
Resta, quindi, escluso che all'applicazione retroattiva della disciplina dettata dalla legge n. 76 del 2016 si possa pervenire facendo leva sul diritto eurounitario, del quale queste Sezioni Unite non possono fornire un'interpretazione difforme da quella già data dalla Corte di Giustizia nella citata pronuncia del 24 novembre 2016.

9.5. Conclusioni analoghe a quelle alle quali la Corte di Giustizia è pervenuta si traggono dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, più volte intervenuta sul tema delle coppie omosessuali, nella motivazione della sentenza 14 giugno 2016, *Tomas contro Spagna*, ha ribadito i principi già in precedenza affermati quanto all'interpretazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione, secondo cui gli Stati aderenti sono tenuti ad adottare una normativa che preveda il riconoscimento e la tutela dell'unione omosessuale, ma al tempo stesso non sono obbligati a concedere l'accesso al matrimonio e possono prevedere anche trattamenti differenziati, purché fondati su una giustificazione oggettiva e razionale, essendo inaccettabili differenze che si basino esclusivamente sull'orientamento sessuale.

Ha, però, significativamente aggiunto che gli Stati contraenti sono beneficiari di un margine di apprezzamento con riguardo alle tempistiche di introduzione di modifiche legislative nel campo della legalizzazione delle coppie omosessuali e del loro status e, in ragione di ciò, ha escluso che il riconoscimento della pensione di reversibilità solo a partire da una certa data violi le norme convenzionali e costituisca ammissione, da parte dello Stato contraente, della violazione della Convenzione perpetrata prima dell'introduzione della nuova normativa.

9.6. Dalle considerazioni sopra esposte discende, dunque, che la questione devoluta alle Sezioni Unite va decisa sulla base della disciplina dettata dall'art. 13 del r.d.l. n. 636/1939, nel testo applicabile *ratione temporis* alla data di decesso dell'assicurato (8 ottobre 2015), che non consentiva di estendere il diritto riservato al coniuge al *partner* superstite della coppia omoaffettiva che, pur avendo contratto matrimonio all'estero, si trovava all'epoca nella giuridica impossibilità di ottenere nell'ordinamento italiano il riconoscimento degli effetti del vincolo formalmente instaurato, nel rispetto delle regole di altro ordinamento. Sulla non manifesta infondatezza

10. Escluso che la normativa interna contrasti con il diritto unionale e convenzionale, nondimeno le Sezioni Unite dubitano sulla conformità della stessa ai principi costituzionali, nell'interpretazione che il Giudice delle Leggi ha dato nei più recenti arresti, i quali hanno tenuto conto dell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza, nazionale ed europea, rispetto ai temi della famiglia, della dignità delle convivenze di fatto e, nell'ambito di queste ultime, delle coppie omoaffettive.



In particolare ritengono che possa profilarsi un contrasto della disciplina applicabile *ratione temporis*, con gli articoli 2, 36 e 38 Cost., in ragione dell'impegno assunto dalla Repubblica di tutelare all'interno delle formazioni sociali i diritti inviolabili della persona e di garantire l'attuazione della dimensione solidaristica che caratterizza lo Stato sociale.

Le Sezioni Unite conoscono la pronuncia di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma che qui viene in rilievo resa da Corte costituzionale

3 novembre 2000 n. 461 che ritenne giustificata la mancata inclusione del convivente *more uxorio* fra i destinatari della pensione di reversibilità, ma evidenziano che le ragioni sulle quali la decisione si incentra non si prestano ad essere tutte estese alla fattispecie, nella quale non viene in rilievo una convivenza di fatto eteroaffettiva, frutto di una libera scelta della coppia eterosessuale, né manca la formalizzazione del vincolo, intesa come fatto storico certo documentabile ai fini dell'accesso alla prestazione previdenziale, perché si discute di un'unione omosessuale legalizzata all'estero, il cui riconoscimento il legislatore non ha consentito, nonostante le sollecitazioni di cui si è dato conto nel punto 9.2., fino all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016.

Parimenti è noto il percorso argomentativo seguito da Corte costituzionale 15 aprile 2010 n. 138 per giungere alla dichiarazione di inammissibilità delle questioni poste dalle ordinanze di rimessione che, in quel caso, sollecitavano in sostanza una pronuncia additiva che estendesse all'unione fra persone dello stesso sesso l'intera disciplina del matrimonio civile. È proprio dalla motivazione di questa pronuncia che le Sezioni Unite ritengono di dover prendere le mosse nella prospettazione della questione di legittimità nei termini sopra indicati.

Nell'occasione, infatti, la Corte, pur evidenziando la diversità fra matrimonio ed unione omosessuale, ha ribadito che quest'ultima, nel contesto di valorizzazione del modello pluralistico, deve essere tutelata quale formazione sociale idonea a consentire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, il che ne implica il riconoscimento giuridico, con i connessi diritti e doveri derivanti dalla condizione di coppia. Ha, poi, aggiunto che, pur spettando al Parlamento individuare le forme di garanzia e le tutele da riconoscere all'unione omosessuale, nondimeno resta «riservata alla Corte costituzionale la possibilità di intervenire a tutela di specifiche situazioni» perché «può accadere che in relazione ad ipotesi particolari, sia riscontrabile la necessità di un trattamento omogeneo tra la condizione della coppia coniugata e quella della coppia omosessuale, trattamento che questa Corte può garantire con il controllo di ragionevolezza».

È questo controllo che le Sezioni Unite intendono sollecitare nella fattispecie, caratterizzata dalla specificità di cui si è già dato conto, e nella quale viene in rilievo il diritto alla pensione di reversibilità, ossia un diritto che, come evidenziato da Corte costituzionale 14 luglio 2016 n. 174, poi ripresa da Corte costituzionale 30 giugno 2022 n. 162, si colloca nell'alveo degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. in quanto partecipa della funzione previdenziale propria del trattamento pensionistico e, come questo, è finalizzato a garantire al cittadino la liberazione dal bisogno e condizioni minime economiche idonee ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa, condizioni che, a loro volta, costituiscono il mezzo per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici.

A questa finalità propria del trattamento previdenziale, la pensione di reversibilità aggiunge l'ultrattività della solidarietà familiare, garantendo la continuità del sostentamento e prevenendo lo stato di bisogno che può derivare dalla morte del congiunto.

Si tratta, quindi, di un diritto che, alla luce di quanto precisato in motivazione da Corte costituzionale 25 luglio 2024 n. 148, punto 11, può essere ricondotto nell'alveo di quelli fondamentali, in presenza dei quali diviene recessiva la diversità con la famiglia fondata sul matrimonio, e risulta giustificato, proprio in ragione della natura del diritto del quale si discute, l'intervento additivo al quale si fa riferimento nella motivazione di Corte costituzionale n. 138/2010 cit., finalizzato a rendere omogenea la condizione della coppia omosessuale con quella coniugata, nel caso in cui alla prima sia stato impedito, in ragione della normativa vigente *ratione temporis*, il riconoscimento del vincolo contratto all'estero.

11. In via conclusiva il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636 nei termini sopra prospettati e, pertanto, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, visti gli articoli 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 2, 36 e 38 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636, nella parte in cui, limitando il diritto al coniuge, non consente l'attribuzione della pensione di reversibilità in favore del partner superstite, in caso di decesso, verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, dell'altro componente della coppia omosessuale, nonostante l'avvenuta formalizzazione del vincolo all'estero; dispone la sospensione del presente giudizio;



ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196 del 2003 andranno omesse, in caso di diffusione, le generalità e gli altri dati identificativi del controricorrente.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 15 aprile 2025.

Il Presidente: D'ASCOLA

25C00235

N. 188

Ordinanza del 4 settembre 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da M. N. contro Questura di Bari

Straniero – Immigrazione – Trattenimento – Mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 nei confronti del richiedente asilo che ha presentato la domanda in un centro di permanenza per i rimpatri di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 – Denunciata previsione che il richiedente permanga nel centro fino alla decisione sulla convalida del successivo provvedimento di trattenimento eventualmente adottato dal questore ai sensi del comma 2 del medesimo art. 6.

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 6, comma 2-bis, introdotto dall'art. 1, comma 2-bis, lettera a), numero 1), del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37 (Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 75.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Stefano Aprile, Presidente;

Raffaello Magi;

Angelo Valerio Lanna, relatore;

Carmine Russo;

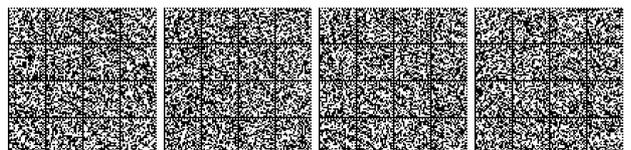
Teresa Grieco;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da:

N. M., nato in ... il ... (...), avverso il decreto del 9 luglio 2025 della Corte di appello di Bari;

udita la relazione svolta dal consigliere Angelo Valerio Lanna;

udita la requisitoria del Sostituto Procuratore generale Nicola Lettieri, che ha chiesto il rigetto del ricorso;



RITENUTO IN FATTO E CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Con provvedimento del ..., convalidato dal giudice di pace di Bari in pari data, il Questore di Ancona ha disposto, ai sensi dell'art. 14, comma 1, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 — in vista dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione emesso il ... dal Prefetto di Pescara — il trattenimento presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Bari, a carico del cittadino straniero N. M.

1.1. Questi, il successivo ..., è stato trasferito presso il C.P.R. di Gjader, in Albania e - giunto nella zona di transito di Schengjin, equiparata alle zone di transito o frontiera — ha formalizzato domanda, in data ..., di riconoscimento della protezione internazionale; tale domanda è stata disattesa dalla Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma, con decisione del ...

1.2. In pari data, il Questore di Roma ha chiesto la convalida del provvedimento di trattenimento dello straniero, a norma dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo 18 agosto 2025, n. 142.

1.3. La Corte di appello di Roma, con provvedimento assunto il 4 luglio 2025, non ha convalidato il suddetto provvedimento di trattenimento emesso dal Questore di Roma, osservando che — pur avendola legge 23 maggio 2025, n. 75 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, recante disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare) apportato modifiche all'art. 6, comma 3, decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, recante norme sul trattamento dei richiedenti asilo — permangono «dubbi di compatibilità tra la normativa nazionale e quella comunitaria»; la Corte territoriale, dunque, si è orientata nel senso del rigetto della richiesta di convalida del trattenimento, «non potendo ipotizzarsi una sospensione del presente giudizio *ex art. 295* codice di procedura civile in attesa della pronuncia della CGUE».

1.4. Il ..., la Commissione territoriale di Roma ha disatteso la domanda di riconoscimento della protezione internazionale, presentata dal cittadino straniero presso il C.P.R. di Gjader (provvedimento rispetto al quale, alla data del presente ricorso, erano ancora pendenti i termini per la relativa impugnazione).

1.5. Con provvedimento del 5 luglio 2025 (notificato in pari data alle ore 12,15), il Questore di Bari ha emesso un nuovo provvedimento di trattenimento dello straniero presso il C.P.R. di Bari, a norma dell'art. 6, commi 2 e 2-*bis* decreto legislativo n. 142 del 2015, per un periodo di sessanta giorni prorogabile, evidenziando come — dall'esame delle condotte serbate dal richiedente — fosse possibile desumerne la pericolosità sociale, risultando a suo carico, altresì, condanne per tentato omicidio e plurime violazioni della legge in materia di cessione di sostanze stupefacenti ed ha trasmesso, quindi, la richiesta di convalida di tale provvedimento alla Corte di appello di Bari.

1.5. Quest'ultima ha adottato la decisione di convalida emettendo il provvedimento indicato in epigrafe, respingendo — senza motivare sul punto — la questione di legittimità costituzionale che la difesa aveva sviluppato con riferimento all'art. 6, comma 2-*bis*, decreto legislativo n. 142 del 2015 (introdotto dall'art. 1, comma 2-*bis*, lettera *a*), decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 75).

La Corte territoriale evidenziava, in particolare, come il Questore di Bari avesse disposto il trattenimento in ragione della sussistenza di profili di pericolosità per l'ordine e la sicurezza in capo allo straniero. Nel decreto viene poi sottolineato come rilevano, al riguardo, non solo i precedenti penali richiamati nel provvedimento della Questura di Bari, bensì anche quelli ulteriormente elencati dalla Commissione territoriale di Roma con la decisione di rigetto della domanda di asilo; da quest'ultima emergono — in aggiunta alla condanna per tentato omicidio risalente al 2006 — anche precedenti per i reati di resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali, nonché un ordine di carcerazione emesso il 5 ottobre 2021 dalla Procura generale presso la Corte d'appello di L'Aquila inerente a un cumulo di pena, rideterminato il 20 ottobre 2023, per reato continuato di produzione e traffico di sostanze stupefacenti, nonché di furto (delitti che, nel loro insieme, sarebbero idonei a suffragare la tesi della sussistenza di una radicata attitudine dello straniero a contravvenire alla legge e, correlativamente, a tenere condotte atte a costituire sicuro pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica).

Secondo la Corte d'appello, dunque, ricorre la fattispecie prevista dall'art. 6, comma 2, lettera *c*), decreto legislativo n. 142 del 2015, potendo derivare dal non trattenimento del richiedente un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica (a escludere il quale — secondo la Corte distrettuale — a nulla rileva né che il trattenuto intrattenga una relazione sentimentale in Italia e intenda sposarsi, né che non sussista prova che il medesimo abbia ricevuto adeguata informazione, circa il suo diritto a presentare domanda di protezione internazionale, non vertendosi nell'ipotesi di trattenimento cagionato dalla presentazione di domanda di tenore pretestuoso ed essendo già stata rigettata la relativa domanda).

Prosegue la Corte di appello, precisando come non sia prospettabile la lamentata violazione del diritto al ricongiungimento familiare, non essendo stata fornita alcuna prova in ordine alla presenza in Italia di familiari del trattenuto, tale non potendo essere qualificata la donna italiana alla quale egli dichiara di essere sentimentalmente legato e rispetto alla quale è stato evidenziato un eventuale e futuro progetto di vita comune. Risulta allegato agli atti, inoltre, il certifi-



cato attestante la compatibilità delle condizioni di salute dello straniero con le restrizioni connesse alla permanenza nel Centro per i rimpatri; aggiunge la Corte territoriale, infine, che non sussiste la possibilità di applicare le misure alternative previste dal comma 1-bis dell'art. 14, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (consegna del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, laddove il soggetto possa essere agevolmente rintracciato; obbligo di presentazione — in giorni ed orari stabiliti — presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente), per essere lo straniero privo di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, oltre che senza fissa dimora.

2. Ricorre per cassazione N. M., a mezzo dell'avv. Salvatore Fachile, deducendo cinque motivi, che vengono di seguito riassunti entro i limiti strettamente necessari per la motivazione, ai sensi dell'art. 173 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale

2.1. Con il primo motivo, la difesa deduce la violazione dell'art. 13 della Costituzione e ripropone, ulteriormente argomentata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, decreto legislativo n. 142 del 2015 già formulata in sede di convalida.

Il prospettato incidente di costituzionalità attiene al fatto che la norma sospettata di illegittimità prevede che il richiedente asilo — in caso di mancata convalida del trattenimento — piuttosto che essere posto in libertà, debba permanere nel centro per le successive quarantotto ore. L'art. 13 della Costituzione, però, stabilisce che la libertà personale possa essere eccezionalmente limitata in forza di provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza, comunicato all'autorità giudiziaria entro quarantotto ore, a patto che detto provvedimento sia convalidato entro le successive quarantotto; la norma denunciata, invece, introduce un trattenimento senza titolo amministrativo o giudiziario che può estendersi fino a quarantotto ore, essendo imposta la permanenza del centro fino all'eventuale adozione da parte del Questore, entro il termine di quarantotto ore, di un nuovo provvedimento di trattenimento, così ponendosi in contrasto con la disposizione costituzionale.

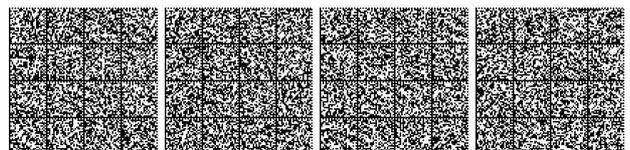
Secondo il ricorrente, quindi, la Corte di appello avrebbe dovuto sollevare la questione di legittimità costituzionale e sospendere il giudizio, contestualmente ordinando anche la liberazione del soggetto, anche alla luce del rinvio pregiudiziale disposto dalla Corte di cassazione, con sentenza n. 23105 del 2025, in merito alla possibilità di disporre il trattenimento ovvero disporre la conduzione dei migranti già trattenuti nelle aree di cui all'art. 1, par. 1, lettera c) del protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023.

La difesa sottolinea, altresì, come il nuovo provvedimento di trattenimento sia stato assunto il 5 luglio, risalendo la non convalida del precedente trattenimento al giorno precedente. Tale violazione si riverbererebbe non soltanto sulla legittimità della privazione della libertà personale, protrattasi tra il 4 e il 5 luglio, ma andrebbe a inficiare irreversibilmente anche il successivo provvedimento di trattenimento che su detta privazione della libertà personale si poggia.

In punto di rilevanza della questione — continua l'atto di impugnazione — la difesa aveva già fatto presente che «la questione di legittimità costituzionale è rilevante ai fini della decisione della presente richiesta di convalida, dal momento che il sig. N., in seguito alla non convalida del suo trattenimento da parte della Corte di appello di Roma, è stato trattenuto di fatto per un giorno, in applicazione dell'art. 6, comma 2-bis, decreto legislativo n. 142/2015, prima che sia stato adottato nei suoi confronti un nuovo provvedimento di trattenimento. Pertanto, la legittimità della sua privazione della libertà personale (applicata di fatto già dal 4 luglio) è stata sottoposta per la convalida all'autorità giudiziaria ben oltre le 48 ore previste dall'art. 13 Cost.»

2.2. Con il secondo motivo, il ricorso si duole della violazione dell'art. 6, commi 2 e 2-bis, nonché 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015 e 24 Cost., per avere la Corte di appello convalidato un provvedimento di trattenimento privo di motivazione, lamentando anche l'esercizio — da parte del giudice — di un potere attribuito dalla legge alla pubblica amministrazione. Il provvedimento adottato dal Questore è privo di motivazione, come la difesa aveva fatto specificamente presente alla Corte territoriale mediante la memoria dell'8 luglio 2025.

2.3. Con il terzo motivo, si lamenta la violazione degli articoli 6, comma 2, del decreto legislativo n. 142 del 2015 e 125, comma 3, codice di procedura penale, per non avere il giudice condotto un esame concreto e rapportato all'attualità, circa l'aspetto della pericolosità sociale del cittadino straniero. L'esame in punto di pericolosità, al contrario, si è basato esclusivamente sull'esistenza di un lontano precedente per tentato omicidio, la cui pena è stata peraltro espiata dal ricorrente che in carcere ha tenuto una condotta esemplare, oltre che sull'asserita irrilevanza di legami familiari in Italia.



2.4. Con il quarto motivo, il ricorso denuncia la violazione degli articoli 2, 13, 14, decreto legislativo n. 286 del 1998, oltre che dell'art. 8 della direttiva 2013/32/UE e dell'art. 125, comma 3, codice di procedura penale, per non avere il giudice tenuto conto dell'illegittimità degli atti presupposti rispetto al trattenimento; tale illegittimità originava dalla violazione dell'obbligo di fornire la dovuta informativa in ordine alla domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

Non si è considerata la illegittimità del provvedimento di espulsione, a causa della non corretta informazione in ordine alla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale, in un momento antecedente rispetto all'adozione del provvedimento di convalida. Il sindacato demandato al giudice della convalida è, infatti, estremamente ampio e si estende alla sussistenza dei presupposti del trattenimento. L'obbligo di informativa è prodromico all'esercizio del diritto di asilo e, quindi, rappresenta il presupposto necessario di ogni provvedimento volto all'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale. Grava sull'amministrazione, infine, l'onere di dimostrare di aver fornito la suddetta informativa.

2.5. Con il quinto motivo, la difesa lamenta la violazione degli articoli 13 e 29 Cost. e 8 CEDU, ponendo una questione di legittimità costituzionale, per violazione della riserva di legge *ex* articoli 13 e 29 Cost., in relazione alla mancata previsione legislativa delle modalità di esercizio del diritto all'unità familiare. Vengono violati, a detta del ricorso, i suddetti parametri costituzionali, con riferimento al diritto all'unità familiare nei contesti di trattenimento amministrativo. Non si è adeguatamente valutato, infatti, come che il ricorrente vanti una stabile relazione — seppur non formalizzata in una convivenza o in un matrimonio — con una cittadina italiana, con la quale condivide una progettualità di vita comune. La disciplina vigente, in tema di possibilità di ricevere visite nel centro di rimpatrio, è retta da norme di rango costituzionale, così risultando violata la riserva assoluta di legge di cui agli articoli 13 e 29 della Costituzione.

La difesa, in conclusione, chiede di sollevare questione di legittimità costituzionale, per mancata previsione del diritto di accesso e visita di familiari e congiunti ai cittadini stranieri trattenuti presso i C.P.R. e, conseguentemente, invoca la sospensione del procedimento e la immediata liberazione del ricorrente.

3. Il Procuratore generale ha chiesto il rigetto del ricorso.

Ad avviso del Procuratore generale di questa Corte, il sindacato giurisdizionale, quanto al provvedimento di trattenimento del cittadino straniero, deve necessariamente limitarsi alla verifica della sussistenza delle condizioni giustificative dell'adozione della misura, essendo ammesso il ricorso per cassazione solo per il vizio di violazione di legge; occorre poi anche confrontarsi con le conclusioni della sentenza n. 96 del 9 giugno 2025, che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che erano state sollevate con riferimento alla normativa in materia di trattenimento.

Infondata è anche la doglianza in ordine alla mancata valutazione — in concreto e all'attualità — della personalità del ricorrente, essendo stati richiamati i precedenti penali che questi annovera e le reiterate sue inottemperanze ai decreti di espulsione. Trattandosi di obbligo previsto a pena di nullità della procedura, inoltre, solo in caso di migranti irregolari giunti alla frontiera o salvati in mare (art. 10-*ter* del testo unico imm.), non sussiste alcuna violazione di legge, per l'asserita e comunque indimostrata inottemperanza dell'obbligo di fornire — in un momento antecedente, rispetto a quello dell'adozione del provvedimento di espulsione o di trattenimento — l'informativa sulla possibilità di inoltrare domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

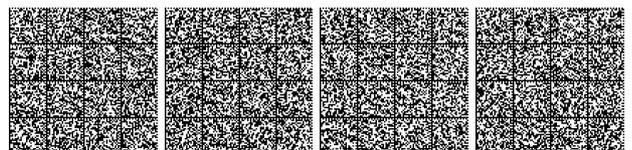
L'asserita relazione stabile del ricorrente con una cittadina italiana, oltre che costituire un dato in contraddizione con le sue dichiarazioni — rese alle autorità nelle varie sedi — di essere senza fissa dimora, appare irrilevante, in quanto inidonea a determinare la sussistenza di un diritto tutelabile all'unità familiare.

4. L'Avvocatura generale dello Stato, in persona dell'avv. Ilia Massarelli, in difesa *ex lege* del Ministero dell'interno - Questura di Bari - in persona del Ministro *pro tempore*, ha depositato la documentazione trasmessa dalla Questura competente.

5. Ciò premesso, il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa, a mezzo del primo motivo di ricorso, sia rilevante e non manifestamente infondata; sollecitando tale questione rilievi apprezzabili, nell'ottica di un incidente di legittimità costituzionale, essa deve essere analizzata in via prioritaria rispetto alle doglianze ulteriori contenute nel ricorso e accolta, con assorbimento delle stesse.

6. Il quadro normativo di riferimento.

Il decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37 (Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 73 del 28 marzo 2025 e convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 75 (in *Gazzetta Ufficiale* 23 maggio 2025, n. 118) ha novellato — in virtù dell'art. 1, comma 2-*bis*, lettera *a*) — l'art. 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'acco-



glienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), introducendovi, tra l'altro, il comma 2-*bis*, nel testo che di seguito si riporta: «La mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 nei confronti del richiedente che ha presentato la domanda in un centro di cui all'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, non preclude l'eventuale successiva adozione di un provvedimento di trattenimento ai sensi del comma 2, qualora ne ricorrano i presupposti. Quando il provvedimento ai sensi del comma 2 è adottato immediatamente o, comunque, non oltre quarantotto ore dalla comunicazione della mancata convalida di cui al primo periodo, il richiedente permane nel centro fino alla decisione sulla convalida del predetto provvedimento».

Questa norma è sospettata dalla difesa di illegittimità costituzionale.

7. L'esposizione della questione di legittimità costituzionale e il tema della sua non manifesta infondatezza.

7.1. Pacifico è, in primo luogo, il fatto che l'intero sistema del trattenimento di persone straniere cristallizzato dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), prevedendo l'intervento di atti che incidono sulla libertà personale, concretizzi una forma di restrizione che presenta connotazioni del tutto analoghe, rispetto a quelle dettate, appunto, nella materia della libertà personale; la sostanziale assimilabilità fra i due moduli restrittivi, dunque, rappresenta un dato ormai acquisito, nella giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 96 del 2025) e di legittimità (fra tante, si richiamano Sez. 1, n. 9556 del 7 marzo 2025, I., Rv. 287568 - 03; Sez. 1, 15751 del 22 aprile 2025, n. Rv. 287812 - 01; Sez. 1, n. 15747 del 22 aprile 2025, Y., Rv. 287838; Sez. 1, n. 15757 del 22 aprile 2025, B., Rv. 287844 - 03; Sez. 1, n. 15746 del 22 aprile 2025, O., Rv. 287810 - 01; Sez. 1, n. 15754 del 22 aprile 2025, D., Rv. 287842 - 02).

7.2. La norma sospetta di incostituzionalità è l'art. 6, comma 2-*bis*, decreto legislativo n. 142 del 2015, nella parte in cui stabilisce che «Quando il provvedimento ai sensi del comma 2 è adottato immediatamente o, comunque, non oltre quarantotto ore dalla comunicazione della mancata convalida di cui al primo periodo, il richiedente permane nel centro fino alla decisione sulla convalida del predetto provvedimento».

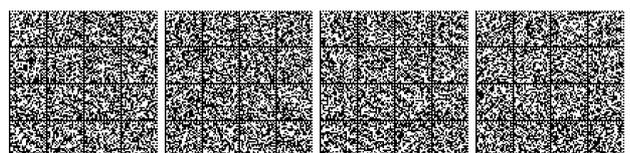
I dedotti profili di incostituzionalità attengono, nello specifico, alla porzione di tale disposizione in cui viene prevista la permanenza dello straniero all'interno della struttura deputata all'accoglienza in vista del rimpatrio, pure una volta che sia intervenuta la decisione di non convalida del trattenimento e, dunque, nelle more dell'eventuale adozione di un ulteriore provvedimento di trattenimento; quest'ultimo, dopo esser stato adottato (entro il lasso di tempo massimo rappresentato dalle quarantotto ore successive alla mancata convalida del primo trattenimento) dovrà essere convalidato non oltre le successive quarantotto ore.

La denunciata frizione fra tale dettato normativo e le regole costituzionali concerne il fatto che — intervenuta la decisione di non convalida del primo trattenimento — lo straniero non venga immediatamente liberato, ma sia ristretto nel centro fino a un massimo di quarantotto ore e in assenza di un provvedimento — di carattere provvisorio amministrativo, ovvero di natura giudiziale — che sia atto a costituire titolo legittimante il trattenimento.

Nella concreta fattispecie, il cittadino straniero — già dal 4 luglio e sino alle ore 12,15 del 5 luglio - risulta esser stato privato della libertà personale in forza della disposizione di legge sopra richiamata, senza che sia stato adottato un atto motivato dell'Autorità giudiziaria ovvero un provvedimento provvisorio dell'autorità di pubblica sicurezza (quest'ultimo da convalidarsi a opera del giudice, ai sensi dell'art. 13, secondo comma, Cost.).

7.3. È opportuno premettere, per consentire una completa ricognizione del panorama normativo interno, euro unitario e internazionale, che la relazione su novità normativa, inerente al decreto-legge n. 37 del 2025, redatta dall'Ufficio del Massimario e del Ruolo di questa Corte, si è soffermata sul tema della conformità di tale normativa (là dove stabilisce una detenzione senza titolo) alle regole costituzionali, rilevando un possibile contrasto anche con i principi del diritto derivato, così come interpretati dalla Corte di giustizia (si veda il punto 8, a pagina 39).

La Relazione ricorda, infatti, quanto segue: «Si prevede, dunque, la possibilità di adozione successiva del provvedimento di trattenimento, precedentemente non convalidato, per i richiedenti rimasti nei centri di cui all'art. 14 del testo unico imm. nel caso disciplinato dal comma 3 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015, ovvero se vi sono fondati motivi per ritenere che la loro domanda sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione o del respingimento. Vengono, pertanto, ampliate le ipotesi nelle quali il richiedente, anche in caso di mancata convalida di cui al primo periodo dell'art. 6, comma 2-*bis*, permanga nel centro, alle condizioni indicate nell'ultimo periodo del nuovo comma 2-*bis*. In ossequio alla disposizione in esame, può osservarsi come, all'esito di un giudizio di non convalida del trattenimento non segua l'immediata liberazione della persona trattenuta, ma una sua "permanenza del centro". A tal proposito, non pare inutile ricordare che la Corte di giustizia, in merito al diritto della persona trattenuta di poter verificare i presupposti di legittimità del trattenimento, ha affermato che le norme generali



e astratte che stabiliscono, quali norme comuni dell'Unione, i presupposti del trattenimento sono contenute all'art. 15, parr. 1 e 2, secondo comma, parr. 4, 5 e 6, della direttiva 2008/115/CE, all'art. 8, par. 2 e 3, all'art. 9, par. 1, 2 e 4, della direttiva 2013/33 e all'art. 28, par. 2, 3 e 4, del regolamento n. 604/2013 e che il cittadino di un paese terzo interessato non può essere trattenuto qualora una misura meno coercitiva possa essere efficacemente applicata, e laddove appaia che i presupposti di legittimità del trattenimento individuati non siano stati o non siano più soddisfatti, l'interessato deve, come del resto espressamente indicato dal legislatore dell'Unione all'art. 15, paragrafo 2, quarto comma, e paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE, nonché all'art. 9, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2013/33/UE, essere liberato immediatamente (sentenza dell'8 novembre 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 78 e 79)». Il citato art. 1, comma 2-bis, del decreto-legge n. 37 interviene, inoltre, sul comma 3 dell'art. 6 introducendo un ulteriore periodo in virtù del quale la disciplina dettata dal primo periodo è estesa anche ai casi in cui centri siano situati in zone di frontiera o di transito».

L'Ufficio del Massimario prosegue illustrando le: «9. Modifiche in tema di trattenimento *ex art. 6-bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015. L'art. 1, comma 2-bis, lettera b) del decreto-legge n. 37 esclude anche i richiedenti di cui ai commi 2-bis e 3 del decreto legislativo n. 142 del 2015 dall'applicazione dell'art. 6-bis e, dunque, dalla possibilità di essere trattenuti al solo scopo di accertarne il loro diritto di entrare nel territorio dello Stato durante lo svolgimento della procedura accelerata di frontiera, ai sensi dell'art. 28-bis, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 25 del 2008. La norma in commento sostituisce il riferimento all'«art. 28-bis, comma 2, lettere b) e b-bis)» con l'indicazione dell'articolo «28-bis, comma 2-bis».

Tuttavia, conclude la Relazione: «Con riferimento alla peculiare tipologia di trattenimento prevista dall'art. 6-bis del decreto legislativo n. 142 del 2015, non sembra inutile ricordare che, ai sensi dell'art. 8, lettera c), della direttiva 2013/33, un richiedente protezione internazionale può essere trattenuto solo in presenza di alcuni tassativi presupposti e finalità, tra le quali «c) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio».

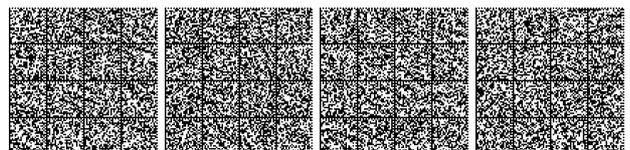
7.4. Per completezza di analisi e di esposizione, è utile riportare il testo delle norme indicate nella suddetta Relazione, partendo dall'art. 15 della direttiva 2008/115/CE, inserito nel Capo IV della stessa e dedicato alle procedure per il trattenimento ai fini dell'allontanamento, che prevede quanto segue: «1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando: a) sussiste un rischio di fuga o b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio. 2. Il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie. Il trattenimento è disposto per iscritto ed è motivato in fatto e in diritto.

Quando il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative, gli Stati membri:

a) prevedono un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso,

b) oppure accordano al cittadino di un paese terzo interessato il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento. In tal caso gli Stati membri informano immediatamente il cittadino del paese terzo in merito alla possibilità di presentare tale ricorso. Il cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente se il trattenimento non è legittimo. ... 4. Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata. 5. Il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al paragrafo 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito. Ciascuno Stato membro stabilisce un periodo limitato di trattenimento, che non può superare i sei mesi. 6. Gli Stati membri non possono prolungare il periodo di cui al paragrafo 5, salvo per un periodo limitato non superiore ad altri dodici mesi conformemente alla legislazione nazionale nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa: a) della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o b) dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi».

La direttiva 2013/33/CE, poi, costruisce il seguente quadro, all'art. 8, parr. 2 e 3: «... 2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive. 3. Un richiedente può essere trattenuto soltanto: a) per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza; b) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente; c) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; d) quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e



del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio; e) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico; f) conformemente all'art. 28 del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. I motivi di trattenimento sono specificati nel diritto nazionale. ...» e all'art. 9, parr. 1, 2, 3 e 4, laddove sono cristallizzate le garanzie stabilite per i richiedenti trattenuti, stabilendosi che: «1. Un richiedente è trattenuto solo per un periodo il più breve possibile ed è mantenuto in stato di trattenimento soltanto fintantoché sussistono i motivi di cui all'art. 8, paragrafo 3. Gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'art. 8, paragrafo 3, sono espletati con la debita diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente non giustificano un prolungamento del trattenimento. 2. Il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa ... 3. Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. Se effettuata d'ufficio, tale verifica è disposta il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento stesso. Se effettuata su domanda del richiedente, è disposta il più rapidamente possibile dopo l'avvio del relativo procedimento. A tal fine, gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale il termine entro il quale effettuare la verifica in sede giudiziaria d'ufficio e/o su domanda del richiedente. Se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente. 4. I richiedenti trattenuti sono informati immediatamente per iscritto, in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, delle ragioni del trattenimento e delle procedure previste dal diritto nazionale per contestare il provvedimento di trattenimento, nonché della possibilità di accesso gratuito all'assistenza e/o alla rappresentanza legali. ...».

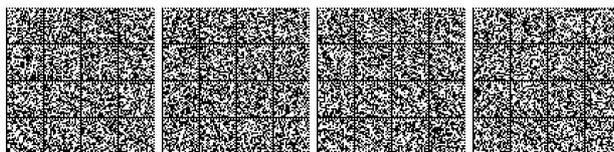
8. Tanto premesso, questa Corte ritiene che dall'art. 6, comma 2-bis, decreto legislativo n. 142 del 2015 derivi una evidente lesione del bene primario della libertà personale — bene che è espressione della dignità personale e che spetta a chiunque, si tratti di cittadino o di straniero — in quanto si prevede che un provvedimento di trattenimento che venga dichiarato dal giudice quale illegittimamente assunto (e che, per questa specifica ragione, risulti non convalidato dall'Autorità giudiziaria) non venga seguito dalla immediata liberazione dell'interessato, bensì possa avere la residua attitudine a legittimare la permanenza del migrante stesso all'interno del Centro per i rimpatri, per un successivo arco temporale anche ampio; ciò in attesa che il Questore si risolva, eventualmente, ad adottare un nuovo decreto di trattenimento.

8.1. In punto di non manifesta infondatezza della dedotta questione, la norma che si esamina appare contrastare, in primo luogo, con l'art. 13 Cost., in quanto la privazione della libertà personale non può essere disposta direttamente dalla legge, bensì — sulla base dei presupposti tipizzati dal legislatore, ossia in determinati casi e secondo modalità prestabilite — a mezzo di atto motivato dell'autorità giudiziaria (così il primo comma della disposizione costituzionale), ovvero sulla base di provvedimenti provvisori, assunti dall'autorità di pubblica sicurezza e sottoposti, entro rigorosi limiti temporali, al controllo dell'autorità giudiziaria.

Si tratta di una soluzione che consente, in ogni caso, il necessario sindacato in punto di riconducibilità della situazione concreta alle fattispecie paradigmaticamente previste dalla legge ordinaria.

Diversamente opinando, l'attuazione della generale volontà della legge, che ordina la permanenza nel centro di rimpatrio, sarebbe destinata a rimanere priva di qualunque verifica concreta tanto che la libertà personale ne sarebbe sacrificata solo per volontà diretta del legislatore, in assenza di qualunque controllo o verifica giudiziaria.

8.2. La norma denunciata, inoltre, appare manifestamente irrazionale per contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto determina la privazione della libertà personale, pur in assenza di un provvedimento esplicito dell'autorità; la permanenza — successiva alla mancata convalida del decreto di trattenimento di cui al comma 3 dell'art. 6 — rappresenta un mero fatto materiale, non governato da alcun atto amministrativo (atto amministrativo l'emanazione del quale rappresenta, si ribadisce, una mera eventualità, legata alla ritenuta esistenza dei presupposti di cui al secondo comma dell'art. 6 decreto legislativo n. 142 del 2015), sicché viola il principio di uguaglianza e il sotteso canone di ragionevolezza della previsione normativa, poiché consente la limitazione *ex lege* della libertà personale di un individuo solo



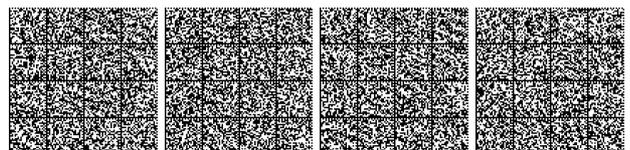
perché si trovi già in un centro di rimpatrio — peraltro in forza di un provvedimento giudicato illegittimo e, perciò, non convalidato dall'autorità giudiziaria —, a differenza di chi, invece, sia libero o sia stato liberato, ma suscettibile di essere sottoposto a un provvedimento di trattenimento del questore.

Tale costruito normativo è sicuramente censurabile, del resto, anche sotto il profilo della ragionevolezza, trattandosi di norma che limita un diritto fondamentale della persona, così confliggendo con il principio di eguaglianza, in quanto arbitraria e irrazionale e, pertanto, lesiva dell'art. 3 Cost.

Nel caso di specie, esclusa l'ipotesi dell'adozione «immediata» del provvedimento cui si riferisce la convalida impugnata dinanzi a questa Corte, si ha la conferma che il ricorrente è stato trattenuto dal 4 luglio 2025 in forza della cesurata previsione di legge — in assenza di qualunque provvedimento amministrativo o giudiziario — sino all'emanazione del successivo decreto *ex art. 6*, comma 3, decreto legislativo cit. adottato in data 5 luglio 2025.

8.3. Giova richiamare anche alcuni fondamentali passaggi della recente sentenza Corte costituzionale n. 96 del 2025, laddove — per ciò che attiene alla normativa unionale — è precisato che «... la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea chiarisce che la nozione di “trattenimento” di un cittadino di un paese terzo — che avvenga in forza della direttiva 2008/115/CE, nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33/UE nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento (UE) 2013/604 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide — implica il confinamento dello straniero in un luogo determinato, che lo priva della libertà personale. Tenuto conto della gravità di tale ingerenza nel diritto alla libertà sancito all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, una misura di trattenimento può, allora, essere disposta o prorogata solo nel rispetto delle norme generali e astratte che ne fissano le condizioni e le modalità (in tal senso, Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e X*, paragrafo 75). Ancora, come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, sentenza 14 maggio 2020, cause riunite C924/19 e C-925/19, *FMS e altri*, l'art. 15 della direttiva 2008/115/CE deve essere interpretato nel senso che osta, in primo luogo, a che un cittadino di un paese terzo sia trattenuto per il solo fatto che è oggetto di una decisione di rimpatrio e che non può sovvenire alle proprie necessità; in secondo luogo, a che tale trattenimento abbia luogo senza la previa adozione di una decisione motivata che disponga una siffatta misura e senza che siano state esaminate la sua necessità e proporzionalità; in terzo luogo, alla mancata previsione di un controllo giurisdizionale della legittimità della decisione amministrativa che dispone il trattenimento; in quarto luogo, a che tale stesso trattenimento possa oltrepassare i diciotto mesi ed essere mantenuto anche se il rimpatrio non è più in corso o se non ha avuto luogo un espletamento diligente delle sue modalità. ... La disciplina del trattenimento è, inoltre, certamente soggetta alle garanzie convenzionali relative alla privazione della libertà personale di cui all'art. 5 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e agli altri diritti convenzionali che possano essere incisi nel corso del trattenimento, compreso il diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13. La Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri contro Italia*, in relazione al trattenimento presso centri di primo soccorso e *hotspot*, ha a suo tempo ravvisato la violazione degli articoli 5, paragrafi 1, 2 e 4, e 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in combinato disposto con l'art. 3 della medesima Convenzione, in relazione ai profili di legalità della detenzione amministrativa e, per ciò che qui rileva, per l'assenza nell'ordinamento italiano di un ricorso giurisdizionale attivabile dai migranti avverso le condizioni di accoglienza».

Prosegue la Consulta ricordando che «La giurisprudenza di questa Corte ha affermato più volte che la misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di “assoggettamento fisico all'altrui potere”». Tale condizione «è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» (sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001). Il trattenimento dello straniero, dunque, in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost., essendo da ricondurre alle «altr[e] restrizion[i] della libertà personale», di cui pure si fa menzione nel secondo comma di tale articolo. In questo senso inequivocamente depono l'art. 14, comma 7, t.u. immigrazione, secondo cui «[I]l questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede, nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento». Come osservava la sentenza n. 105 del 2001, «[s]i determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti». Gli interessi pubblici incidenti



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

8.4. L'art. 6, comma 2-bis, decreto legislativo n. 142 del 2015, dunque, è censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale, laddove non prevede che alla non convalida del provvedimento di trattenimento debba fare seguito l'immediata liberazione dell'interessato e, anzi, ne prevede la permanenza — in assenza di qualsivoglia titolo legittimante, di natura amministrativa o giudiziale — all'interno del Centro di permanenza per i rimpatri.

9. Quanto ai parametri violati, in conclusione, l'art. 6, comma 2-bis, decreto legislativo n. 142 del 2015 è — ad avviso di questo Collegio — fortemente sospettabile di contrasto con i principi fissati:

a) dall'art. 3 della Costituzione, quanto all'aspetto del principio di uguaglianza e di irragionevolezza della previsione della permanenza in forza di un atto dotato di forza di legge, in assenza di qualsivoglia sindacato, demandato sia all'autorità amministrativa, sia a quella giudiziaria; il che implica, per i soggetti indicati dalla norma, una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio della riserva di giurisdizione nella materia della libertà personale;

b) dall'art. 13 della Costituzione, laddove è stabilita la inviolabilità della libertà personale; deve escludersi ogni forma di restrizione della stessa che discenda direttamente dalla legge e che non sia sorretta da atto motivato dall'autorità giudiziaria assunto nei casi e dei modi dettati dalla legge, essendo consentito l'intervento in via provvisoria dell'autorità di pubblica sicurezza in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge e soggetti a successiva convalida dell'autorità giudiziaria; e nella stessa prospettiva dell'esistenza di un atto sindacabile da parte dell'autorità giudiziaria che giustifichi la sussistenza delle ragioni previste dalla legge per la privazione della libertà personale e in cui si individua una specifica direzione di rilevanza della riserva di giurisdizione,

c) dall'art. 117 Cost., in relazione:

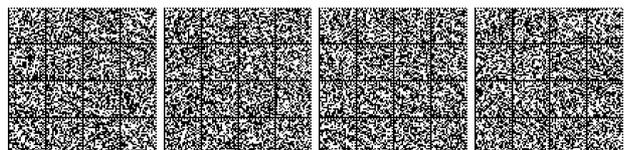
all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (adottata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in *Gazzetta Ufficiale* n. 221 del 24 settembre 1955 ed entrata in vigore per l'Italia il 26 ottobre 1955), essendo colà stabilito il diritto di ogni persona alla libertà e alla sicurezza, inviolabile se non in casi e modi specificamente previsti dalla legge. In particolare, si stabilisce che: «Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: [...] (f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari [...] di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione [...]. La previsione convenzionale, dunque, richiede che l'arresto e la detenzione disposte nel corso di un procedimento di espulsione siano "regolari", cioè conformi alle disposizioni convenzionali che attribuiscono soltanto all'autorità giudiziaria e, nei casi di urgenza, all'autorità di polizia, il potere di arrestare e detenere una persona. Orbene, ferma la necessità del controllo giurisdizionale dell'arresto o della detenzione operati dalla polizia, ciò che è convenzionalmente necessario è che la privazione della libertà personale sia prevista dalla legge (conforme alla Convenzione), ma non già ordinata dal legislatore, quanto piuttosto disposta da un giudice;

all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata e proclamata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, in forza del quale «Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona», in relazione all'art. 8 della stessa Dichiarazione quanto alla tutela giurisdizionale;

dall'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 (entrata in vigore internazionale il 23 marzo 1976; autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge 25 ottobre 1977, n. 881, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 333 del 7 dicembre 1977), a mente del quale «Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona. Nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto. Nessuno può esser privato della propria libertà, se non per i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge»;

dall'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche in relazione all'art. 11 Cost., che sancisce il diritto di ogni individuo alla libertà e alla sicurezza.

E ciò in disparte il decisivo rilievo rappresentato dal fatto che la disciplina in esame rende non effettiva, dunque illegittima secondo le previsioni degli atti e accordi internazionali sopra richiamati, nonché a mente degli articoli 13, 24 e 111 Cost., la tutela giurisdizionale vittoriosamente ottenuta dal ricorrente, nel momento in cui egli ha ottenuto la decisione giurisdizionale di non convalida del decreto di trattenimento adottato ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142 del 2015, là dove la Corte costituzionale, in varie prospettive, ha costantemente ribadito che sussiste un *vulnus* all'art. 24 Cost. quante volte il legislatore operi una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto (Corte cost., sentenza n. 159 del 2023, n. 186 del 2013 e n. 364 del 2007)



10. Non è immaginabile, infine, alcuna forma di interpretazione costituzionalmente orientata della norma, a ciò ostando il dato letterale di essa che è di univoca significazione, come evincibile agevolmente dall'utilizzo del verbo «permane».

Trattasi di una precisa opzione del legislatore, indicativa della volontà di stabilire l'assenza di qualsivoglia soluzione di continuità della restrizione della libertà personale, all'indomani della decisione giudiziale di tenore negativo.

Non è possibile, in sostanza, accedere a una diversa lettura della disposizione censurata che possa essere tale da elidere la denunciata torsione rispetto ai parametri costituzionali invocati e, così, renderla compatibile con gli stessi (quanto al profilo della manifesta inammissibilità, che risulti cagionata dal mancato esperimento di interpretazioni delle disposizioni impugnate conformi alla Costituzione, la giurisprudenza di codesta Corte è ricavabile dalle ordinanze n. 212 del 2011, n. 102 del 2012 e n. 322 del 2013).

11. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel caso sottoposto al vaglio del Collegio.

11.1. Si deve premettere che — secondo quanto sopra già ampiamente chiarito — il titolo di restrizione è costituito dal decreto del questore, il quale trova la propria legittimazione nel rigetto della precedente richiesta di convalida, senza che a tale decisione reiettiva abbia fatto seguito la liberazione del cittadino straniero; non potendosi neppure ipotizzare un «trattenimento di fatto» (per l'espletamento di pratiche burocratiche), il dettato normativo finisce per delineare una impropria forma di «trattenimento *ex lege*», finalizzato a consentire all'autorità amministrativa di valutare l'eventualità di procedere all'emissione di un decreto di trattenimento secondario, a seguito della domanda di protezione (trattenimento consentito in rari casi dalla direttiva).

11.2. Occorre allora interrogarsi specificamente circa il fatto che la sopra sviscerata questione di compatibilità con il sistema costituzionale rifluisca in maniera decisiva, o meno, sulla soluzione del giudizio *a quo*; ciò anche solo con riferimento all'incidenza che il dubbio di costituzionalità prospettato possa rivestire, in relazione al percorso argomentativo necessario ai fini della presente decisione [decisione che attiene all'impugnazione «del decreto della Corte di appello di Bari del 9 luglio 2025, adottato nel procedimento RG 1129/2025, comunicato in pari data, di convalida del trattenimento *ex art. 6, comma 2-bis*, decreto legislativo n. 142/2015, disposto dal Questore di Bari in data 5 luglio 2025»].

È necessario chiedersi, in altri termini, se la (eventuale) illegittimità costituzionale della disposizione denunciata si possa andare a riverberare — in maniera circoscritta — solo sulla legittimità della privazione della libertà personale del cittadino straniero nell'arco temporale tra il 4 e il 5 luglio, oppure se essa abbia una più ampia latitudine di effetti e possa inficiare irrimediabilmente anche il provvedimento ora impugnato.

11.2.1. Soccorre, anzitutto, l'approccio interpretativo sviluppatosi negli ultimi anni nella giurisprudenza di costituzionalità, che ritiene sufficiente un mero sindacato esterno, quanto al giudizio di rilevanza.

A puro titolo esemplificativo, si sono di recente espresse:

la sentenza n. 129 del 2025, in tema di mancata previsione della sentenza di non luogo a procedere, nei confronti dello straniero per cui sia pendente altro procedimento penale e verso cui non sia stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio, laddove è stato chiarito che «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»;

la succitata sentenza n. 96 del 2025, attinente alle modalità di trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri, nella cui parte motiva può leggersi quanto segue: «... ai fini dell'ammissibilità delle questioni, il censurato art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998, ove si tratteggiano alcune delle modalità con cui lo straniero è trattenuto nel CPR, è una disposizione il cui contenuto normativo rileva certamente anche in relazione all'adozione della convalida (tra le tante, sentenze n. 103 del 2023 e n. 231 del 2018; ordinanza n. 184 del 2017)»;

la sentenza n. 95 del 2025, relativa al reato di abuso di ufficio, nella quale è precisato quanto segue: «Prendendo le mosse dal primo gruppo di eccezioni, va preliminarmente ribadito che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2024, punto 2 del Considerato in diritto, e n. 164 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto), ai fini della rilevanza delle questioni è sufficiente che la disposizione censurata sia



applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo della decisione nel processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2024, punto 2.2. del Considerato in diritto, n. 249 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto, n. 154 del 2021, punto 2.1. del Considerato in diritto; ordinanza n. 194 del 2022), specificamente — in materia penale — con riguardo alla formula di proscioglimento da adottarsi nel dispositivo, anche ove non muti l'esito assolutorio per l'imputato (sentenza n. 148 del 1983, punto 3 del Considerato in diritto, con principio successivamente ribadito, *ex multis*, dalla sentenza n. 394 del 2006, punto 6.3. del Considerato in diritto; sentenza n. 28 del 2010, punto 7 del Considerato in diritto; sentenza n. 223 del 2015, punto 4.3. del Considerato in diritto)»;

la sentenza n. 25 del 2024, relativa all'art. 95, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, che si è posizionata sulla seguente direttrice interpretativa: «La costante giurisprudenza di questa Corte afferma, tuttavia, che il giudizio di rilevanza esige soltanto la dimostrazione della necessità, da parte del rimettente, di fare applicazione della norma censurata nel processo e non richiede invece la dimostrazione che l'accoglimento della questione sia effettivamente *a quo* suscettibile di incidere sull'esito del processo medesimo. Ciò che è essenziale è, piuttosto, la dimostrazione che un eventuale accoglimento inciderebbe quanto meno sull'*iter* motivazionale che conduce alla decisione (sentenze n. 88 e n. 19 del 2022 e n. 202 del 2021)».

11.2.2. Attenendosi a tale (ormai consolidato) filone esegetico tracciato dalla Corte costituzionale, non può che ritenersi sussistente il necessario profilo di rilevanza della sopra esposta questione.

È vero, infatti, che il provvedimento di trattenimento del quale si controverte postula la verifica dei presupposti indicati dal comma 2 dell'art. 6, decreto legislativo n. 142 del 2015; è anche vero, però, che esso trova il proprio ancoraggio normativo nella disposizione di cui all'art. 6, comma 2-*bis*, decreto legislativo cit.

Sarebbe a dire che, intanto il questore può adottare un nuovo provvedimento di convalida, dopo la non convalida del trattenimento del richiedente asilo, in quanto ciò è espressamente previsto dal comma 2-*bis* in esame, tant'è che — nella concreta fattispecie — il provvedimento del Questore di Bari in data 5 luglio 2025 è stato disposto ai sensi dell'art. 6, comma 2-*bis*, decreto legislativo cit.

Il provvedimento amministrativo, insomma, trova la sua scaturigine normativa all'interno della procedura introdotta proprio dalla disposizione oggetto del dubbio di costituzionalità che si poggia, con un inscindibile legame funzionale e strutturale, sulla (illegittima) permanenza del trattenimento in precedenza disposto e non convalidato.

L'imperativo legale, che impone la permanenza del trattenimento «di fatto» derivante dalla mancata convalida del precedente titolo, costituisce l'elemento essenziale, sia dal punto di vista strutturale, sia da quello funzionale, sul quale si poggia il potere del questore di disporre un nuovo trattenimento.

Sul versante della coerenza sistematica, in definitiva, può ritenersi che il comma 2-*bis* dell'art. 6, decreto legislativo cit. crei una chiara saldatura logica e, quindi, una correlazione di tipo funzionale, tra il trattenimento previsto *ex lege* (che segue alla mancata convalida del trattenimento disposto ai sensi del comma 3) e la successiva (eventuale) adozione di un decreto di trattenimento ai sensi del secondo comma della medesima disposizione.

Il comma 2-*bis* ha, infatti, cura di precisare, nel primo periodo, che la mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 — nei confronti del richiedente che ha presentato la domanda in un centro di cui all'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 — non preclude l'eventuale successiva adozione di un provvedimento di trattenimento assunto ai sensi del comma 2, in presenza dei relativi presupposti; nel secondo periodo, inoltre, la norma denunciata istituisce un preciso vincolo di carattere procedimentale, nel senso che impone la permanenza del soggetto all'interno del centro, sino alla decisione sulla relativa convalida, «quando il provvedimento ai sensi del comma 2 è adottato immediatamente o, comunque, non oltre quarantotto ore dalla comunicazione della mancata convalida di cui al primo periodo».

La scelta operata dal legislatore impone, pertanto, di individuare un modulo procedimentale distinto e separato, rispetto a quello «ordinario» indicato nel comma 2 dell'art. 6, decreto legislativo cit., in quanto esso affianca — agli ordinari requisiti postulati dal citato comma 2 — anche la permanenza «di fatto», ma legalmente imposta, del richiedente nella suddetta struttura.

Tale permanenza è evidentemente connotata, nella mente del legislatore, in termini di stringente necessità, in presenza del presupposto negativo costituito dalla mancata convalida del trattenimento; essa, tuttavia, non trova fondamento in un provvedimento dell'autorità amministrativa, bensì nella volontà stessa del legislatore e in una situazione di fatto (la restrizione dello straniero nel Centro), peraltro in spregio alle previsioni unionali (art. 15, paragrafo 2, quarto comma, e paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE; art. 9, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2013/33/UE).



Del resto, non vi è chi non rilevi come — pur nel silenzio dei lavori preparatori [si precisa come l'emendamento in analisi (n. 1.234) sia stato inserito dal relatore nell'esame in Commissione alla Camera, senza alcuna illustrazione; i dossier degli uffici studi di Camera e Senato non hanno esaminato specificamente la problematica] — la collocazione topografica della norma, oltre che la sua strumentalità alla pratica attuazione del successivo provvedimento di trattenimento, valgano a rendere palese che la permanenza del soggetto nel C.P.R. è teleologicamente prevista dalla legge in vista della esecuzione dell'ulteriore ed eventuale decreto del questore.

11.3. Ne discende, secondo l'interpretazione che questa Corte ritiene di dare alla disciplina in esame, che la valutazione in ordine alla legittimità di siffatta permanenza — ossia, per maggior precisione, della norma che l'autorizza — costituisce oggetto del giudizio di convalida del successivo provvedimento di trattenimento (ci si può rifare al principio della non implausibilità dell'interpretazione fornita dal giudice remittente, tema che resta tendenzialmente non sindacabile dal giudice delle leggi, come spiegato dalla sopra richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 2025).

Questo Collegio reputa dunque — posizionandosi nel senso della certa sussistenza della rilevanza della sopra esposta questione — che la convalida del trattenimento (oggetto di ricorso), proprio in quanto si va ad innestare su una «nuova» procedura unica (detenzione *ex lege* e nuovo trattenimento), non possa legittimare (inammissibilmente) *ex post* la restrizione della libertà personale determinata dalla ingiustificata permanenza nel centro in forza del trattenimento non convalidato, sicché anche il provvedimento di trattenimento, che si poggia su tale illegittimo stato di privazione della libertà personale, deve ritenersi illegittimamente adottato.

Si deve concludere, allora, nel senso della sicura rilevanza della questione.

Un tema particolarmente sensibile come quello della (ritenuta) illegittima restrizione della libertà personale, peraltro, non può che essere immediatamente sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, là dove si ravvisi una torsione rispetto alle norme della Costituzione; ciò deve avvenire, inoltre, appena se ne individui la necessità, in presenza dei presupposti essenziali.

12. La sussistenza del sopra enucleato profilo di rilevanza e, correlativamente, la necessità di sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale, infine, pongono la problematica attinente alla necessità, o meno, di ordinare la liberazione del ricorrente.

Indicazioni utili — ai fini della tipologia di decisione da assumere — possono esser tratte da Corte costituzionale n. 41 del 2022 e da Corte costituzionale n. 54 del 1993. In tali casi, l'interessato era stato rimesso in libertà per la palese impossibilità di rispettare i termini di cui all'art. 391, comma 7, codice di procedura penale e, dunque, si era valorizzata l'esistenza di termini perentori; nel caso di specie, al contrario, non vi sono termini perentori entro i quali assumere la decisione.

In carenza di fonti normative che consentano di collegare un immediato riflesso della decisione di ricorrere all'incidente di costituzionalità alla perdurante efficacia del trattenimento del ricorrente — essendo l'efficacia dello stesso determinata dalla legge, oltre che, sul versante pratico e attuativo, dallo specifico provvedimento non caducato — non è possibile per questa Corte adottare decisioni al riguardo e, così, procedere alla liberazione del soggetto, rimanendo però intonsa la possibilità di intervento dell'autorità amministrativa, in conformità al vigente contesto legislativo.

13. Va dato pure atto che questa Corte ha recentemente sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) — le seguenti questioni: «1) se la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e, in particolare, gli articoli 3, 6, 8, 15, 16 ostino all'applicazione di una disciplina interna (art. 3, comma 2, della legge 21 febbraio 2024, n. 14) che consente di condurre nelle aree di cui all'art. 1, par. 1, lettera c) del protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'art. 14, decreto legislativo n. 286 del 1998, in assenza di qualunque predeterminata e individuabile prospettiva di rimpatrio; 2) in caso di risposta negativa a tale questione, se l'art. 9, par. 1 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, osti ad un'applicazione della disciplina interna (legge 21 febbraio 2024, n. 14) che consente di disporre, in ragione del ritenuto carattere strumentale della domanda di protezione, il trattenimento, in una delle aree di cui all'art. 1, par. 1, lettera c) del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, del migrante destinatario di provvedimento di espulsione, che, condotto in queste ultime, abbia presentato tale domanda» (Sez. 1, n. 23105 del 29 maggio 2025, S., non mass.).

13.1. Ciò premesso, non si ritiene di dover rinviare la trattazione del presente procedimento in attesa della decisione di tale questione.

Il rinvio pregiudiziale *ex art.* 267, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea alla Corte di giustizia, infatti, attiene a una questione interpretativa concernente una norma comunitaria e al possibile conflitto fra quest'ultima e una norma interna. Il rinvio pregiudiziale, dunque, ha la funzione di verificare la legittimità di una determinata disposi-



zione normativa nazionale, rispetto al diritto dell'Unione europea e di chiarire se la legislazione interna sia pienamente rispettosa dei diritti fondamentali della persona, quali risultanti dall'evoluzione giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo e recepiti dal Trattato sull'Unione europea.

Il giudice nazionale — anche di ultima istanza — non è però soggetto all'obbligo di attendere l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, circa una questione inerente alla interpretazione di una norma comunitaria, allorquando ritenga di essere in presenza di un atto che si presenti di univoca lettura e di pacifica interpretazione, ferma restando la riscontrata tensione rispetto ai principi costituzionali.

13.2. Nella concreta fattispecie la questione oggetto del giudizio presenta una valenza assorbente, anche rispetto al tema dei dubbi relativi alla conciliabilità fra il Protocollo sopra citato e la disciplina unionale; l'applicazione della disposizione sulla quale si addensa il dubbio di legittimità costituzionale, infatti, è di portata preliminare rispetto a ogni questione di compatibilità con le regole sovranazionali poiché attiene direttamente allo *status libertatis* e all'*habeas corpus*, principi di rilievo costituzionale primario che devono trovare immediata tutela.

Del resto, dato atto del diverso ambito di intervento della proposta questione pregiudiziale, non resta che prendere atto che la limitazione della libertà personale della quale oggi si discute è prevista dall'art. 6, comma 2-bis, decreto legislativo n. 142 del 2015, in patente violazione dei precetti costituzionali fondanti l'ordinamento, spettando al giudice comune di provocare, mediante il potere diffuso che gli è attribuito dalla Costituzione, l'intervento della Corte costituzionale su una norma interna dell'ordinamento che, palesemente, non trova neppure alcun appiglio nel diritto unitario.

14. Alla luce delle considerazioni che precedono, deve sollevarsi incidente di costituzionalità, nei termini sopra specificati; il giudizio viene dunque sospeso, in attesa della relativa decisione.

La cancelleria provvederà alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, oltre che alla comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa nel giudizio di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ricorrendone le condizioni, infine, deve essere disposta l'annotazione di cui all'art. 52, comma 1, del decreto legislativo 20 giugno 2003, n. 196, recante il «codice in materia di protezione dei dati personali».

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, introdotto dall'art. 1, comma 2-bis, lettera a), decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 75, nella parte in cui, nel caso di mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 del medesimo art. 6 nei confronti del richiedente che ha presentato la domanda in un centro di cui all'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, prevede che il richiedente permanga nel centro fino alla decisione sulla convalida del provvedimento di trattenimento eventualmente adottato dal questore, per violazione degli articoli 3, 11, 13, 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani, all'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

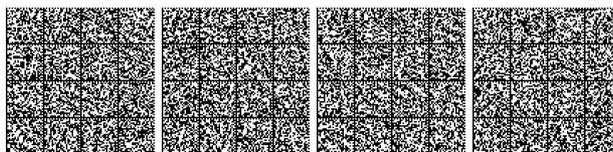
Dispone la sospensione del presente giudizio; ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione e al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

In caso di diffusione del presente provvedimento, omettere le generalità e gli altri dati identificativi, a norma dell'art. 52, decreto legislativo n. 196/2003, in quanto imposto dalla legge.

Così deciso in Roma, 4 settembre 2025

Il Presidente: APRILE

Il consigliere estensore: LANNA



N. 189

Ordinanza del 26 giugno 2025 del Tribunale di Arezzo nel procedimento civile promosso da A. M. contro Società cooperativa di c. m. di C. e T. M. P. srl

Fallimento e procedure concorsuali – Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza – Esdebitazione – Previsione che il tribunale si pronuncia sull’istanza di esdebitazione contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura – Ammissibilità della domanda di esdebitazione depositata successivamente alla chiusura della procedura – Esclusione.

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 281, comma 1.

TRIBUNALE DI AREZZO

SEZIONE PROCEDURE CONCURSUALI

Riunito in Camera di consiglio nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Federico Pani Presidente est.;

dott. Andrea Turturro Giudice;

dott.ssa Alessia Caprio Giudice;

ha emesso la seguente ordinanza.

Con sentenza depositata in data 30 dicembre 2022, il Tribunale di Arezzo ha dichiarato l’apertura della liquidazione giudiziale di M. A., quale titolare dell’impresa individuale N. C.. Il curatore ha depositato il rendiconto della gestione in data 12 settembre 2024 e all’esito nell’udienza del 17 ottobre 2024, non essendo pervenute osservazioni o contestazioni, esso è stato approvato dal giudice delegato. Con decreto del 13 dicembre 2024 il tribunale ha chiuso la procedura per intervenuto riparto (che tuttavia ha soddisfatto solo i creditori prededucibili, sorti nel corso dell’esercizio dell’attività d’impresa, la cui prosecuzione è stata autorizzata fin dalla sentenza di apertura).

Con ricorso depositato in data 31 marzo 2025, la sig.ra M., con il patrocinio dell’avv. Piera Santoro, ha adito questo tribunale introducendo un apposito procedimento di volontaria giurisdizione e chiedendo l’adozione del provvedimento di esdebitazione a norma dell’art. 281, comma 2, del decreto legislativo n. 14/2019 (noto anche come Codice della crisi, nel proseguo anche soltanto «CCII»).

Letto il ricorso, il tribunale ha fissato un’udienza interlocutoria alla presenza della sola ricorrente rilevando la potenziale inammissibilità della domanda. Si riporto per esteso quanto scritto in parte motiva:

«visto l’art. 281, comma 1, CCII a norma del quale “il tribunale, su istanza del debitore, contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura, salvo il disposto di cui all’art. 280, comma 1, lettera a), secondo periodo, sentiti gli organi della stessa e verificata la sussistenza delle condizioni di cui agli articoli 278, 279 e 280, dichiara inesigibili nei confronti del debitore i debiti concorsuali non soddisfatti”, nonché l’art. 279 CCII ai sensi del quale “salvo il disposto degli articoli 280 e 282, comma 2, il debitore ha diritto a conseguire l’esdebitazione decorsi tre anni dall’apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente”;

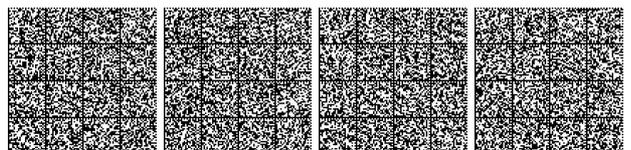
rilevato, ancora, che il codice della crisi non replica la previsione di cui all’art. 143 LF secondo la quale “il tribunale, con il decreto di chiusura del fallimento o su ricorso del debitore presentato entro l’anno successivo [...]”;

ritenuto, pertanto, che l’istanza del debitore debba essere depositata antecedentemente alla chiusura della procedura e che quest’ultima costituisca il limite temporale per la declaratoria di esdebitazione».

All’udienza del 15 maggio 2025 la ricorrente ha dedotto: - che il termine sancito dall’art. 281 non sarebbe perentorio; - che prima del correttivo entrato in vigore il 28 settembre 2024 (dunque a cavallo tra il deposito del rendiconto e la celebrazione dell’udienza di approvazione dello stesso) era previsto che il tribunale pronunciasse d’ufficio l’esdebitazione, e proprio facendo affidamento su tale elemento la sig.ra M. non avrebbe depositato una richiesta di esdebitazione prima della chiusura della liquidazione giudiziale; per tale ragione, ha chiesto di essere rimessa in termini.

Il tribunale, preso atto, ha fissato l’udienza di comparizione, disponendo la notifica nei confronti di tutti i creditori rimasti insoddisfatti e chiedendo al curatore la trasmissione di un parere.

Il parere (positivo rispetto alla istanza di esdebitazione) è pervenuto in data 29 maggio 2025.



Si sono costituiti due creditori: Società cooperativa D. C. M. D. C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Donati e dall'avv. Eleonora Cottoni, e T. M. P. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Panozzi. Entrambi si sono opposti lamentando di non aver ricevuto alcun pagamento; il primo dei due creditori ha anche eccepito l'inammissibilità sulla scorta degli stessi argomenti sollevati dal tribunale *ex officio* e osservato che, presentando il ricorso volto all'apertura della liquidazione giudiziale solo dopo un anno dalla cessazione del pagamento dei canoni, la ricorrente avrebbe aggravato il dissesto, con ciò integrando la fattispecie criminosa della bancarotta semplice.

Nel corso dell'udienza del 19 giugno 2025 le parti costituite si sono sostanzialmente riportate agli argomenti già espressi negli scritti difensivi, ivi compreso (sotto angoli visuali differenti) quello della ritualità del ricorso.

All'esito, il giudice relatore si è riservato di riferire al collegio.

Occorre soffermarsi, in prima battuta, sulla tematica dell'ammissibilità di una domanda di esdebitazione depositata da una persona fisica che è stata assoggettata a liquidazione giudiziale successivamente alla chiusura della procedura medesima.

Il tribunale, con un decreto interlocutorio già sopra menzionato, ha evidenziato le ragioni a sostegno della declaratoria di inammissibilità, che fanno perno sul chiaro disposto normativo.

L'art. 281 CCII (rubricato «procedimento»), al comma primo, sancisce quanto segue: «il tribunale, su istanza del debitore, contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura, salvo il disposto di cui all'art. 280, comma 1, lettera *a*), secondo periodo, sentiti gli organi della stessa e verificata la sussistenza delle condizioni di cui agli articoli 278, 279 e 280, dichiara inesigibili nei confronti del debitore i debiti concorsuali non soddisfatti». L'art. 279, invece, stabilisce che «salvo il disposto degli articoli 280 e 282, comma 2, il debitore ha diritto a conseguire l'esdebitazione decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente». Il combinato disposto di tali disposizioni lascia ritenere che:

qualora la procedura di liquidazione giudiziale duri oltre tre anni, al maturare del triennio la persona assoggettata al concorso possa accedere all'esdebitazione;

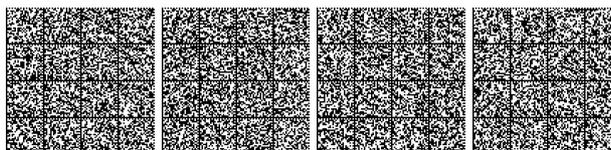
se invece la procedura dura di meno, o se comunque decorso il triennio il tribunale non ha statuito sul punto, l'esdebitazione viene pronunciata «al momento della chiusura della procedura», ossia «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura».

Che l'ordito normativo non lasci spazio a un'esdebitazione successiva alla chiusura della procedura è confermato anche da altri dati interpretativi:

l'art. 143 regio decreto n. 267/1942 (Legge fallimentare), che prima della entrata in vigore del codice, regolamentava gli aspetti procedurali dell'esdebitazione, esordiva come segue: «il tribunale, con il decreto di chiusura del fallimento o su ricorso del debitore presentato entro l'anno successivo [...]»; il semplice confronto di tale norma con l'art. 281 (che ne costituisce, per certi versi, il successore all'interno del codice) rende evidente come sia stato eliminato il riferimento alla proposizione di un ricorso entro l'anno successivo alla chiusura;

con sentenza n. 181/2008, la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 143 LF nella parte in cui esso, in caso di procedimento di esdebitazione attivato, ad istanza del debitore già dichiarato fallito, nell'anno successivo al decreto di chiusura del fallimento, non prevedeva la notificazione, a cura del ricorrente e nelle forme previste dagli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile, ai creditori concorrenti non integralmente soddisfatti, del ricorso col quale il debitore chiede di essere ammesso al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei medesimi creditori, nonché del decreto col quale il giudice fissa l'udienza in Camera di consiglio; ebbene, il codice nella sua versione originaria (cioè antecedentemente al correttivo apportato dal decreto legislativo n. 136/2024) non regolava la fissazione di un'udienza secondo le modalità descritte dalla Consulta, per la semplice ragione (per l'appunto) che dopo la chiusura non vi era più alcuno spazio per l'esdebitazione, il cui ambito applicativo era ormai destinato ad estrinsecarsi solo all'interno del procedimento di liquidazione giudiziale; il correttivo del settembre 2024 ha reso ancor più chiaro tale aspetto, descrivendo un procedimento che sembra innestarsi all'interno della liquidazione giudiziale (ultimo periodo del primo comma dell'art. 281: «l'istanza del debitore è comunicata a cura del curatore ai creditori ammessi al passivo i quali possono presentare osservazioni nel termine di quindici giorni»).

L'univoca interpretazione di cui sopra, ove mai ve ne fosse stato bisogno, trova ulteriore conforto nella relazione di accompagnamento al codice. Si legge infatti quanto segue: «quanto al procedimento, la pronuncia può intervenire o contestualmente al decreto di chiusura della procedura — se non sono ancora decorsi tre anni dalla data in cui la stessa è stata aperta, ed anche se proseguono i giudizi e le operazioni come previsto dall'art. 289 — oppure, se tale lasso temporale è già trascorso e la procedura è ancora pendente, quando il debitore ne fa istanza».



L'odierna ricorrente ha dedotto che tuttavia il termine in questione (vale a dire, il momento della chiusura della procedura) non sarebbe perentorio, volendo con ciò affermare che il suo mancato rispetto non produrrebbe alcuna conseguenza. Sennonché, anche a voler dare per vera tale deduzione, basti rilevare che, secondo i principi generali del processo, i termini ordinatori si differenziano dai perentori non già perché possono essere non rispettati senza che a ciò consegua una sanzione processuale, ma perché possono essere oggetto di proroga su richiesta (*ex multis*, Cassazione n. 25369/2024). Ne deriva che l'argomentazione addotta dalla difesa della ricorrente non è idonea a rendere *ex se* ammissibile il ricorso.

Sotto altro profilo, la difesa della ricorrente ha invocato l'applicazione dell'art. 153 del codice di procedura civile, chiedendo di essere rimessa in termine, *id est* che il ricorso, pur tardivo, sia ritenuto tempestivo poiché il ritardo nel deposito sarebbe dovuto a causa non imputabile. Tale strada, tuttavia, non è percorribile per plurime ragioni. Anzitutto, è ben difficile ritenere che sia una «causa non imputabile» l'affidamento riposto sul fatto che, prima del correttivo di settembre 2024, il tribunale avrebbe dovuto provvedere d'ufficio alla dichiarazione di esdebitazione, contestualmente alla chiusura: basti confrontare il dettato dell'art. 282, che regola la c.d. esdebitazione di diritto del sovraindebitato, con quello dell'art. 281 per comprendere che solo nel primo caso, e non anche nel secondo, l'esdebitazione è automatica, di talché l'affidamento sarebbe stato riposto su un dato normativo-interpretativo non corretto. In ogni caso, il correttivo (applicabile anche alle procedure in corso: si veda l'art. 56, comma 4, del decreto legislativo n. 136/2024) ha chiaramente puntualizzato che l'istanza del debitore è indispensabile (si veda la modifica al primo comma dell'art. 281), per cui in seguito la ricorrente avrebbe dovuto attivarsi chiedendo espressamente l'esdebitazione. Infine, anche volendo ipotizzare che la ricorrente abbia in buona fede fatto affidamento su un certo significato della previsione previgente e poi abbia incolpevolmente ignorato il correttivo, comunque avrebbe dovuto attivarsi immediatamente dopo il deposito del decreto di chiusura che nulla statuiva sull'esdebitazione, contrariamente alle sue aspettative, e non invece attivarsi oltre tre mesi dopo.

Tutto ciò posto, ritiene il collegio che non possa pervenirsi allo stato alla declaratoria di inammissibilità, dubitandosi della legittimità costituzionale dell'art. 281, comma 1, CCII.

L'art. 8 della legge n. 155/2017, recante «Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza» e dal cui esercizio è sorto il Codice della crisi, così recita:

«Nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, per la disciplina della procedura di esdebitazione all'esito della procedura di liquidazione giudiziale, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere per il debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura e, in ogni caso, dopo tre anni dalla sua apertura, al di fuori dei casi di frode o di malafede e purché abbia collaborato con gli organi della procedura;

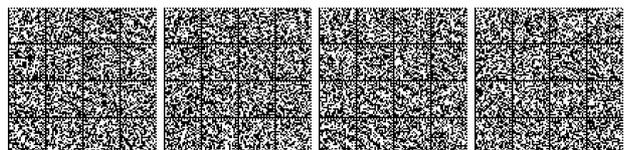
b) introdurre particolari forme di esdebitazione di diritto riservate alle insolvenze minori, fatta salva per i creditori la possibilità di proporre opposizione dinanzi al tribunale;

c) prevedere anche per le società l'ammissione al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali non soddisfatti, previo riscontro dei presupposti di meritevolezza in capo agli amministratori e, nel caso di società di persone, in capo ai soci».

L'oggetto della delega è ben chiaro. Il legislatore, dando attuazione all'art. 21 della direttiva UE n. 2019/1023, ha previsto — in termini innovativi rispetto al passato — l'attribuzione di un diritto all'esdebitazione trascorso un termine non superiore a tre anni decorrente dalla data di apertura della procedura. In continuità con quanto già previsto dall'art. 143 LF, però, ha anche statuito che la possibilità per il debitore di presentare domanda di esdebitazione (evidentemente qualora la procedura si sia chiusa prima del triennio) dovesse estrinsecarsi «subito dopo la chiusura della procedura» e non già entro la chiusura della stessa. Prevedendo quindi come termine massimo per la presentazione della domanda di esdebitazione quello della chiusura della procedura, il legislatore delegato si è posto in contrasto con i principi e criteri direttivi della delega.

È bene rimarcare che non ci si trova di fronte a un'ipotesi di puro e semplice mancato esercizio della delega (che sarebbe in sé legittimo, per costante giurisprudenza costituzionale). Il Governo ha infatti dato piena attuazione alla stessa, rimodellando organicamente la disciplina dell'esdebitazione, salvo, però, prevedere un termine massimo di proposizione della domanda frontalmente diverso rispetto a quello contenuto nell'art. 8 il quale ha attribuito sì al legislatore delegato un margine di discrezionalità («subito dopo la chiusura»: il termine, in concreto, avrebbe dovuto essere fissato dal Governo), ma ha richiesto, pur tuttavia, che dopo il decreto di chiusura della liquidazione giudiziale vi fosse ancora uno spazio per la presentazione della domanda esdebitativa. Spazio che, nell'attuale assetto normativo, non c'è.

La disposizione costituzionale che si ritiene violata è l'art. 76, a mente del quale «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti». Parametro interposto è il già richiamato art. 8, lettera a), della legge n. 155/2017.



Quanto sopra esposto valga a sostenere il vaglio di non manifesta infondatezza che incombe sul giudice *a quo*. In ordine, invece, alla tematica della rilevanza, valgano le seguenti considerazioni.

In primo luogo, come reso evidente dalla ricostruzione procedimentale sopra svolta, stando all'attuale assetto normativo il ricorso della sig.ra M. dovrebbe ritenersi inammissibile perché fuori termine, di talché la ricorrente perderebbe ogni possibilità di veder estinti tutti i debiti sorti nella gestione della sua impresa individuale e, così, poter riavere accesso al credito e provare a intraprendere concretamente nuove iniziative lavorative che non siano di carattere subordinato (c.d. *fresh start*).

In secondo luogo, affinché possa pronunciarsi l'esdebitazione sotto il vigore del codice, l'art. 280 richiede la sussistenza di una serie di requisiti che, a un vaglio sommario del tribunale, paiono sussistere. Ed infatti:

la sig.ra M. non è stata condannata per nessuno dei reati descritti dalla lettera *a*);

stando a quanto riportato nella relazione *ex art.* 130, nonché nel parere reso dal curatore, la ricorrente non ha posto in essere nessuna delle condotte descritte dalla lettera *b*); con particolare riferimento all'aggravamento del dissesto che, secondo uno dei creditori costituitisi, giustificerebbe la reiezione dell'istanza, valga osservare, da un lato, che solo la bancarotta fraudolenta (peraltro accertata penalmente) e non anche la bancarotta semplice osta alla concessione dell'esdebitazione, e che inoltre la lettera *b*) dell'art. 280 sanziona l'aggravamento del dissesto in tanto in quanto ciò abbia reso gravemente difficoltosa la ricostruzione del patrimonio e del movimento degli affari (circostanza non rilevata dal curatore); più in generale, è dubitabile che l'omesso pagamento del canone, specie nel mezzo dell'emergenza pandemica, possa considerarsi sintomo di volontà di aggravare il dissesto;

il curatore ha confermato che la ricorrente, nel corso della procedura, ha sempre collaborato con la curatela (lettera *c*);

la sig.ra M. non ha beneficiato in passato dell'esdebitazione (lettere *d*) ed *e*).

In buona sostanza, qualora fosse superato l'ostacolo procedimentale caratterizzato dalla inammissibilità, la ricorrente con ogni probabilità vedrebbe accolto il proprio ricorso.

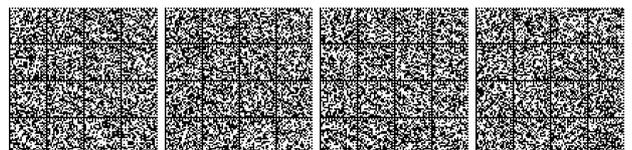
Non è inopportuno, a questo punto, soffermarsi sul *petitum* della presente ordinanza.

Ritiene il collegio che non sia possibile chiedere al giudice delle leggi l'adozione di una sentenza c.d. additiva, che cioè innesti nell'art. 281, comma 1, un *dies ad quem* successivo alla chiusura entro il quale la domanda potrebbe essere proposta, alla stessa stregua di quanto previsto dall'art. 143 LF. È ben chiaro, infatti, che ci si muove al di fuori del recinto delle cd. rime obbligate avendo la legge delega lasciato al Governo un margine di discrezionalità nella determinazione del termine («subito dopo la chiusura»).

Così stando le cose, per rendere l'attuale dettato normativo rispettoso della Costituzione sembrerebbe possibile eliminare dall'attuale primo comma dell'art. 281 il seguente segmento: «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura». Nonostante la parziale ablazione, infatti, la disposizione conserverebbe un significato piano e razionale, ma verrebbe meno l'appiglio normativo che risulta decisivo nel concludere, sul piano interpretativo, che il *dies ad quem, rebus sic stantibus*, coincide con la chiusura della procedura. In concreto, verrebbe meno il termine ultimo di proposizione della domanda di esdebitazione, che quindi ben potrebbe essere presentata anche dopo la chiusura.

Tale risultato non verrebbe contraddetto dal disposto dell'art. 279 (che, si ricorda, così recita: «salvo il disposto degli articoli 280 e 282, comma 2, il debitore ha diritto a conseguire l'esdebitazione decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente»). Invero, tale disposizione oggi corrobora la conclusione ermeneutica tratta nelle premesse di questa ordinanza perché si combina con l'art. 281, comma 1; tuttavia, una volta eliminato il riferimento al decreto di chiusura all'interno di quest'ultima norma, il senso dell'art. 279 finirebbe per essere, più semplicemente, che il debitore ha diritto all'esdebitazione una volta decorsi tre anni o anche prima, se la procedura dovesse terminare ante-triennio; ma ciò non toglierebbe — grazie all'eliminazione del segmento normativo di cui si parla — che il debitore anche successivamente alla chiusura possa domandare l'esdebitazione e che il tribunale possa altresì provvedere, essendo venuto meno il vincolo della contestualità.

Del pari, il primo comma dell'art. 281 conserverebbe una sua coerenza interna. È ben vero (come già rilevato) che l'ultimo periodo dello stesso, per come introdotto dal correttivo del settembre 2024, si attaglia maggiormente all'ipotesi in cui la procedura liquidatoria sia aperta, ma nulla esclude che l'*iter* ivi descritto possa applicarsi anche nel caso in cui la domanda del debitore sia successiva alla chiusura. In buona sostanza, il curatore rimarrebbe ultrattivo nei suoi poteri allo scopo di comunicare l'istanza a tutti i creditori ammessi al passivo, i quali potrebbero presentare osservazioni nel termine di quindici giorni; successivamente, a contraddittorio instaurato, il tribunale si pronuncerebbe con decreto collegiale adottato in Camera di consiglio. In alternativa, potrebbe anche ritenersi che quanto previsto dall'ultimo periodo



del primo comma dell'art. 281 rimanga confinato all'ipotesi di esdebitazione ante-chiusura, mentre per le domande successive potrebbe trovare applicazione l'*iter* descritto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 181/2008 avente ad oggetto l'art. 143 LF.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 281, comma 1, del decreto legislativo n. 14/2019, nella parte in cui stabilisce che il tribunale debba pronunciare sull'istanza di esdebitazione «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura», poiché in violazione dell'art. 76 della Costituzione;

Sospende il procedimento a norma dell'art. 23 della legge n. 87/1953;

Dispone, a cura della cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alla debitrice, ai liquidatori (che avranno cura di trasmetterla ai creditori) ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Arezzo, 25 giugno 2025

Il presidente est. FEDERICO PANI

25C00237

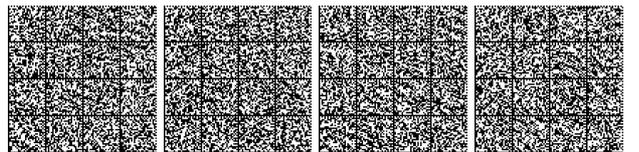
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-041) 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 e 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

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

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

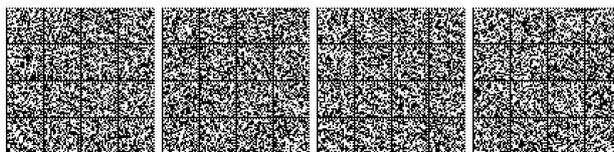
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 5,00

