

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 46

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

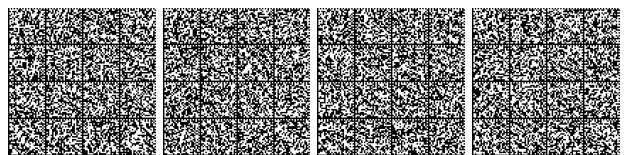
Roma - Mercoledì, 12 novembre 2025

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. 166. Sentenza 22 settembre - 7 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73 t.u. stupefacenti) - Introduzione, mediante decretazione d'urgenza, della c.d. confisca obbligatoria allargata (art. 240-bis cod. pen.) anche in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta per il c.d. piccolo spaccio (art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti) - In subordine: limitazione all'ipotesi in cui il c.d. piccolo spaccio assuma caratteri di non occasionalità (art. 73, comma 5, secondo periodo, t.u. stupefacenti) - Omessa previsione - In via ulteriormente subordinata: possibilità, anziché obbligatorietà, della confisca - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del diritto di proprietà - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73 t.u. stupefacenti) - Introduzione, mediante decretazione d'urgenza, della c.d. confisca obbligatoria allargata (art. 240-bis cod. pen.) anche in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta per il c.d. piccolo spaccio (art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti) - Applicazione anche ai fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella - Denunciata violazione del diritto di proprietà, come tutelato anche dal diritto convenzionale - Non fondatezza delle questioni.

— Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 85-bis, come modificato dall'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, anche in combinato disposto con l'art. 240-bis del codice penale.

— Costituzione, artt. 3 e 42. Pag. 1



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 ottobre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Miniere, cave e torbiere – Concessioni pubbliche – Norme della Regione Toscana – Procedimento per il rilascio della concessione – Modifiche alla legge regionale n. 35 del 2015 – Previsione che il rilascio della concessione è subordinato, tra l'altro, alla stipula di una convenzione che assicuri l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale – Autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva nei siti in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune – Previsione che il progetto definitivo di cui all'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 35 del 2015, contiene, anche, un piano di utilizzo dei materiali che attesti l'impegno ad avvalersi del sistema produttivo locale per la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio complessivamente estratto – Coltivazione di siti estrattivi in cui sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune e altri beni – Previsione che ai siti estrattivi in cui l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune non è prevalente, la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale è calcolata sul sito estrattivo unitario – Previsione che, qualora l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune sia prevalente, l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale di cui all'art. 35, comma 6, della medesima legge regionale, è calcolato sul sito estrattivo unitario – Autorizzazioni e concessioni esistenti – Previsione che, nelle ipotesi di cui all'art. 35-bis della legge regionale n. 35 del 2015, l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale, previsto dai commi 5 e 6 dell'art. 38 della stessa legge regionale, è calcolato sul sito estrattivo unitario in cui sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune e altri beni – Decorrenza dell'efficacia – Previsione di un regime transitorio che posticipa l'entrata in vigore dell'obbligo alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale al 1° gennaio 2035 per i siti privati e per quelli a prevalenza privata.

- Legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52 (Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011) art. 4, comma 2, e i collegati artt. 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14.....

Pag. 17

- N. 214. Ordinanza del Giudice di pace di Napoli del 12 settembre 2025

Circolazione stradale – Codice della strada – Condizioni e limitazioni della circolazione sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali – Previsione che subordina l'attività di soccorso stradale e la rimozione dei veicoli a preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada, esonerando da tale obbligo esclusivamente le forze armate e di polizia.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 175, comma 12.....

Pag. 21

- N. 215. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 10 ottobre 2025

Straniero – Immigrazione – Trattenimento disposto dal questore del richiedente la protezione internazionale – Udienza per la convalida – Omessa previsione che il richiedente la protezione internazionale, prima di essere sentito dall'autorità giudiziaria in sede di convalida del trattenimento, sia avvisato della possibilità che le sue dichiarazioni siano utilizzate contro di lui – Mancata previsione della facoltà per il medesimo soggetto di non rendere dichiarazioni e di ciò di essere previamente avvertito – Mancanza di una disciplina sulle conseguenze derivanti dalla mancata formulazione di tali avvisi.



- 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 5, in combinato disposto con l'art. 14, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Pag. 24

N. 216. Ordinanza del Tribunale di Milano dell'8 settembre 2025

Straniero – Sanità pubblica – Assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale (SSN) – Iscrizione obbligatoria al SSN/SSR – Individuazione dei cittadini stranieri tenuti all'iscrizione in relazione al rispettivo titolo di soggiorno – Omessa inclusione dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per la quale era prevista l'iscrizione obbligatoria.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 34, comma 1.

In subordine: Straniero – Sanità pubblica – Assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale (SSN) – Previsione per i cittadini stranieri non rientranti nelle categorie tenute all'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale (nel caso di specie: titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità) dell'obbligo di assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio o maternità, mediante stipula di apposita polizza assicurativa con istituto assicurativo italiano o straniero, o, in alternativa, della possibilità di iscriversi volontariamente al SSN/SSR pagando una somma che non può essere inferiore a euro 2.000 annui.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 34, comma 3. Pag. 30

N. 217. Ordinanza della Corte di cassazione del 6 ottobre 2025

Esecuzione penale – Esecuzione delle pene detentive – Provvedimento di cumulo – Sospensione dell'ordine di esecuzione e accesso al procedimento semplificato per l'eventuale applicazione della liberazione anticipata – Esclusione della scindibilità del cumulo nel caso in cui questo includa pene irrogate per delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 4-bis, ultimo periodo. Pag. 43

N. 218. Ordinanza della Corte d'assise di Roma del 23 ottobre 2025

Spese di giustizia – Processo penale – Nomina del consulente tecnico – Denunciata previsione che, consentendo alle parti private la nomina di un consulente tecnico a spese dello Stato, ove sia stata ammessa perizia, rinvia alla disciplina sul gratuito patrocinio, segnatamente agli artt. 102 e 107 del d.P.R. n. 115 del 2002, che subordinano la nomina e la conseguente anticipazione a carico dell'Erario all'avvenuta ammissione al patrocinio – Denunciata conseguente preclusione della nomina del consulente tecnico, con spesa anticipata dall'Erario, da parte del difensore d'ufficio che assista un imputato, dichiarato assente ai sensi dell'art. 420-bis, comma 3, cod. proc. pen., nell'ambito di un processo pendente per delitti commessi mediante gli atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è risultato impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo per delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1 della Convenzione di New York contro la tortura (CAT).

- Codice di procedura penale, art. 225, comma 2, in relazione agli artt. 102 e 107, comma 3, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)).... Pag. 47





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 166

Sentenza 22 settembre - 7 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73 t.u. stupefacenti) - Introduzione, mediante decretazione d'urgenza, della c.d. confisca obbligatoria allargata (art. 240-bis cod. pen.) anche in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta per il c.d. piccolo spaccio (art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti) - In subordine: limitazione all'ipotesi in cui il c.d. piccolo spaccio assuma caratteri di non occasionalità (art. 73, comma 5, secondo periodo, t.u. stupefacenti) - Omessa previsione - In via ulteriormente subordinata: possibilità, anziché obbligatorietà, della confisca - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del diritto di proprietà - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73 t.u. stupefacenti) - Introduzione, mediante decretazione d'urgenza, della c.d. confisca obbligatoria allargata (art. 240-bis cod. pen.) anche in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta per il c.d. piccolo spaccio (art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti) - Applicazione anche ai fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella - Denunciata violazione del diritto di proprietà, come tutelato anche dal diritto convenzionale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 85-bis, come modificato dall'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, anche in combinato disposto con l'art. 240-bis del codice penale.
- Costituzione, artt. 3 e 42.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 85-bis del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come modificato dall'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei



minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, promossi dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, con ordinanze del 30 settembre 2024 e del 14 aprile 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 203 del registro ordinanze 2024 e 95 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 46 dell'anno 2024 e 22 dell'anno 2025.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 22 settembre 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 settembre 2024, iscritta al n. 203 reg. ord. del 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 85-*bis* del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come modificato dall'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, anche in combinato disposto con l'art. 240-*bis* del codice penale.

Il citato art. 85-*bis* t.u. stupefacenti - il quale prevede che «[n]ei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per taluno dei delitti previsti dall'articolo 73, si applica l'articolo 240-*bis* del codice penale» - è censurato «nella parte in cui non esclude dal proprio ambito applicativo le ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73 co. 5 DPR 309/1990».

In via subordinata, la disposizione è censurata «nella parte in cui, con riguardo al reato di cui all'art. 73 co. 5 DPR 309/1990, non limita il proprio ambito applicativo all'ipotesi di cui all'art. 73 co. 5, secondo periodo, DPR 309/1990 quando la condotta assume caratteri di non occasionalità».

In ulteriore subordine, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della medesima disposizione in combinato disposto con l'art. 240-*bis* cod. pen. «nella parte in cui, con riguardo all'ipotesi di condanna o di applicazione [della] pena per il delitto di cui all'art. 73 co. 5 DPR 309/1990, prevede che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre la confisca in questione».

1.1.- Il rimettente riferisce di dover accertare, con rito direttissimo, la responsabilità penale di A. E., imputato del reato di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti, per essere stato trovato in possesso di una dose di cocaina del peso di 0,20 grammi e di sei pezzi di hashish del peso totale di circa 57 grammi. Aggiunge che, a seguito di perquisizione, sono stati sequestrati all'imputato denaro in contanti per 3.050 euro, un coltello a serramanico, rotoli di scotch e cellophane, nonché due bilancini di precisione.

Il rimettente ritiene provata la responsabilità dell'imputato per il reato ascrittogli, risultando in particolare dimostrato che la detenzione delle sostanze stupefacenti fosse finalizzata (anche) allo spaccio. Tenuto conto della loro modesta quantità, condivide altresì la qualificazione del fatto ai sensi del comma 5 dell'art. 73 t.u. stupefacenti, non essendo peraltro ravvisabile nella specie - né essendo stata contestata - la «circostanza aggravante», prevista dalla medesima disposizione, applicabile alle condotte non occasionali, dal momento che non sussisterebbero «elementi per ritenere provato che l'imputato abbia posto in essere analoghi episodi delittuosi».

In ragione della modifica all'art. 85-*bis* t.u. stupefacenti operata dalla legge di conversione del d.l. n. 123 del 2023, con cui è estesa l'operatività dell'art. 240-*bis* cod. pen. al delitto di “piccolo spaccio” ex all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti, dovrebbe essere obbligatoriamente disposta la confisca cosiddetta “allargata” del denaro sequestrato.

Infatti, l'imputato non avrebbe fornito alcuna giustificazione circa la provenienza dei contanti di cui è stato trovato in possesso. La somma sarebbe, inoltre, sproporzionata rispetto al suo reddito, l'imputato risultando «irregolare sul territorio italiano» e «privo di occupazione lavorativa o comunque di attività economiche». Infine, non



sarebbero stati dedotti elementi per ritenere che il denaro sia stato da lui acquisito in un periodo «eccessivamente antecedente» rispetto alla data di commissione del reato, di talché sussisterebbe anche il «requisito c.d. della ragionevolezza temporale».

Il giudice *a quo* osserva, sul punto, che, in base alla giurisprudenza della Corte di cassazione, la modesta entità della somma da confiscare non costituirebbe di per sé motivo ostativo all'applicazione della misura ablatoria (è citata Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 22 marzo-13 maggio 2024, n. 18608). Né ricorrerebbero le ulteriori condizioni tratteggiate da questa Corte con la sentenza n. 33 del 2018, in presenza delle quali il giudice conserverebbe la possibilità di non ordinare la confisca allargata. Nella specie, infatti, non emergerebbero «elementi che valgano a connotare la vicenda criminosa in esame come del tutto episodica e occasionale ed esulante dal modello che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione». Essendo stati rinvenuti nella disponibilità dell'imputato bilancini di precisione e materiale per il confezionamento, sarebbe anzi plausibile che egli abbia già in precedenza posto in essere altri reati simili.

Laddove le questioni sollevate fossero accolte, invece, la somma sequestrata non potrebbe essere comunque confiscata, non potendo trovare applicazione - in particolare - l'ordinaria disciplina della confisca del prodotto o profitto del reato di cui agli artt. 240 e 73, comma 7-*bis*, t.u. stupefacenti, dal momento che non vi sarebbe prova del «nesso di pertinenzialità, in termini di strumentalità o di derivazione [...], della somma di denaro in questione rispetto alla specifica condotta illecita contestata».

Di qui la rilevanza delle questioni.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate in via principale, il rimettente richiama anzitutto ampi passi della sentenza di questa Corte n. 33 del 2018, sottolineando come il legislatore ne abbia, a suo avviso, disatteso il monito finale, con cui si poneva l'accento sull'«esigenza che la rassegna dei reati presupposto [della confisca allargata] si fondi su tipologie e modalità di fatti in sé sintomatiche di un illecito arricchimento del loro autore, che trascenda la singola vicenda giudizialmente accertata, così da poter veramente annettere il patrimonio “sproporzionato” e “ingiustificato” di cui l'agente dispone ad una ulteriore attività criminosa rimasta “sommersa”».

Il rimettente ricorda, quindi, la sentenza n. 223 del 2022, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presunzione di superamento della soglia reddituale massima fissata per l'ammissione al gratuito patrocinio da parte di chi fosse stato condannato per il delitto di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti. Da tale pronuncia si evincerebbe in particolare che la condanna per il reato in parola «non legittima la presunzione (anche solo relativa) di un accumulo di ricchezza da parte del suo autore».

Nel caso ora all'esame, la censurata obbligatorietà della confisca allargata sarebbe fondata sul presupposto secondo cui il delitto previsto dall'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti «sarebbe idoneo a creare una accumulazione economica, tale da giustificare [...] la presunzione (relativa) di origine delittuosa del denaro e dei beni sproporzionati al reddito di cui il prevenuto non abbia giustificato la provenienza». Un siffatto presupposto non sarebbe però corrispondente alla realtà, dal momento che - come sottolineato dalla citata sentenza n. 223 del 2022 - il delitto in questione non sarebbe connotato da particolare redditività, essendo viceversa «spesso [...] commesso da “bassa manovalanza” priva di significativi mezzi economici».

In effetti, osserva il rimettente, «i soggetti che realizzano simili reati appartengono spesso a “fasce marginali” di non abbienti, che operano al di fuori dei canali abituali e comunque ufficiali, e quindi in modo non tracciabile, anche ove non commettano delitti». Il giudice *a quo* ravvisa allora il rischio che, in casi come quello in esame - in cui l'imputato era irregolarmente residente sul territorio italiano, e dunque era «privo di iscrizione anagrafica, di attività lavorativa regolare, di conti correnti o altri strumenti finanziari, di accesso al credito bancario» -, si ritengano sempre sproporzionate le somme trovate in possesso del reo, e sempre insufficienti le possibili giustificazioni sulla loro legittima provenienza, che non potrebbero mai assurgere a «specifiche e verificate allegazioni», come richiesto dalla giurisprudenza di legittimità al fine di superare la presunzione legislativa (è citata nuovamente Cass., n. 18608 del 2024).

Il rimettente si sofferma poi sui lavori preparatori concernenti la modifica dell'art. 85-*bis* t.u. stupefacenti, operata in sede di conversione del d.l. n. 123 del 2023: lavori dai quali non emergerebbe una esplicitazione dei motivi per i quali si è deciso di estendere la confisca allargata al delitto in questione. La ragione dell'intervento dovrebbe essere verosimilmente rinvenuta - anche alla luce dell'inasprimento del trattamento sanzionatorio di tale delitto, contemporaneamente disposto - nella volontà del legislatore di «punire più severamente lo spaccio di stupefacenti, anche ove il singolo fatto risulti di lieve entità». Tuttavia, l'impiego in funzione punitiva dell'istituto non sarebbe coerente con la sua natura e i suoi presupposti, trattandosi «di misura di sicurezza patrimoniale a carattere non sanzionatorio che presuppone l'idoneità dei delitti matrice a creare una accumulazione economica, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti».



Tutte queste considerazioni supporterebbero le censure formulate con riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che al diritto di proprietà di cui all'art. 42 Cost.

Inoltre, l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche con riguardo al principio di eguaglianza, sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto al delitto di cui all'art. 74, comma 6, t.u. stupefacenti, per il quale non sarebbe prevista la confisca allargata (sono citate Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 11 gennaio-12 febbraio 2024, n. 6247, e sezione terza penale, sentenza 11 giugno 2015-6 luglio 2016, n. 27770). Risulterebbe, in particolare, irragionevole la disparità di trattamento tra chi è condannato per il reato di associazione per delinquere finalizzata a commettere reati di "piccolo spaccio" e chi sia condannato per avere commesso questi stessi reati. Infatti, «se il presupposto della confisca allargata è l'idoneità del delitto accertato a determinare un accumulo di ricchezza [...] ciò vale sicuramente più per l'associazione (costituita per realizzare una serie indeterminata di reati e normalmente connotata da un riutilizzo dei proventi del reato per commettere nuove attività delittuose) che non per il singolo reato» di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti. E ciò tanto più «ove si consideri che non sono passibili di confisca allargata neppure i promotori/fondatori/organizzatori dell'associazione».

1.3.- In via subordinata, il rimettente chiede a questa Corte di limitare la confisca allargata all'ipotesi - configurata, a seguito delle modifiche apportate all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti dall'art. 4, comma 3, dello stesso d.l. n. 123 del 2023, come convertito, quale circostanza aggravante - in cui la condotta presenti caratteri di non occasionalità.

Ove questa Corte intervenisse in tal senso - osserva il rimettente - «per l'operatività della confisca allargata sarebbe necessario quanto meno l'accertamento (contestuale o nell'ambito di precedenti sentenze) della commissione di ulteriori reati analoghi». Sicché in tale ipotesi, «pur essendo minima la redditività del reato, a fronte di una pluralità di reati analoghi (ad una distanza temporale non elevata l'uno dall'altro) sarebbe meno irragionevole la presunzione di illecita accumulazione della ricchezza».

1.4.- In via ulteriormente subordinata, il rimettente auspica una dichiarazione di illegittimità costituzionale che renda facoltativa, anziché obbligatoria, la confisca allargata con riguardo al delitto di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti, in modo da consentire al giudice di «verificare, alla luce di tutte le circostanze concrete (quantitativo e tipologia di sostanze, modalità della detenzione, eventuale profitto conseguito, stile di vita dell'imputato, eventuali precedenti, entità dei valori rinvenuti, ecc.), se la presunzione sottostante all'istituto sia giustificata nel singolo caso concreto». Ad avviso del giudice *a quo*, l'obbligatorietà della confisca allargata si giustificerebbe di fronte a reati di criminalità organizzata, o comunque connotati da una elevata redditività, in quanto in tali casi la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato risponderebbe all'*id quod plerumque accidit*. Per converso, rispetto a un reato - quale quello di cui si discute - normalmente caratterizzato da una redditività modesta sarebbe agevole formulare ipotesi nelle quali la presunzione di legge non trova riscontro: il che renderebbe ragionevole affidare all'apprezzamento del giudice l'applicazione o meno della misura, sulla base delle circostanze del caso concreto.

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

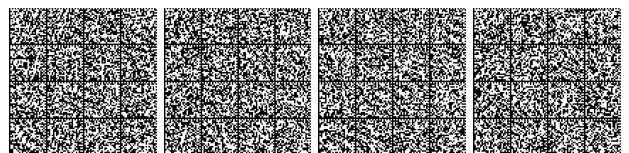
2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce anzitutto l'inammissibilità delle questioni.

2.1.1.- In primo luogo, in punto di rilevanza, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che non sarebbero «ravvisabili elementi univoci» che chiariscano le ragioni per le quali il giudice sarebbe tenuto a disporre la misura della confisca "allargata" nel procedimento *a quo*, anziché escluderne l'operatività alla luce delle indicazioni fornite da questa Corte con la sentenza n. 33 del 2018. L'ordinanza di remissione sarebbe, in particolare, contraddittoria con riferimento alla natura non occasionale della condotta dell'imputato, «laddove il giudice rimettente afferma, da un lato, l'assenza di elementi per ritenere la condotta non occasionale [...] e, dall'altro, la mancanza di elementi per ritenere la condotta occasionale».

2.1.2.- Il *petitum* sarebbe poi «non costituzionalmente obbligato», avendo «carattere manipolativo [...], ma senza che la rimodulazione auspicata sia l'unica modalità con la quale è possibile rimediare al *vulnus* prospettato».

2.1.3.- Sarebbero poi carenti di un'autonoma illustrazione delle ragioni di illegittimità costituzionale le questioni formulate in via subordinata, per le quali peraltro non sarebbe possibile far riferimento agli argomenti addotti a sostegno della questione sollevata in via principale, dal momento che quest'ultima sarebbe diretta a ottenere una pronuncia di «accoglimento parziale interpretativo», mentre le questioni sollevate in via subordinata sarebbero finalizzate a ottenere una sentenza additiva.

2.1.4.- Ancora in relazione alle due questioni sollevate in via subordinata, l'interveniente osserva che «l'esito prefigurato dal rimettente in questi due casi non porrebbe fine alla situazione di eterogeneità prospettata tra la fattispecie di particolare tenuità ex art. 73 co. V DPR 309/1990 e gli altri reati di particolare tenuità cui non si applica



la confisca allargata, poiché continuerebbe a sussistere un discrimine rappresentato dalla esclusione condizionata per il primo e dalla non applicazione in toto per i secondi, cosicché il petitum è inidoneo ad eliminare il prospettato vulnus costituzionale».

2.1.5.- Infine, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene inammissibili le questioni sollevate con riferimento all'art. 42 Cost., in quanto tale parametro sarebbe evocato in modo assertivo e generico, senza che siano minimamente illustrate le ragioni per le quali sussisterebbe una lesione del diritto di proprietà.

2.2.- Le questioni sarebbero, in ogni caso, manifestamente infondate.

In primo luogo, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la scelta di inserire la fattispecie regolata all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti tra i reati in relazione ai quali si prevede l'obbligo di ordinare la confisca allargata rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore, senza sfociare «nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio». Una simile misura di sicurezza, infatti, andrebbe collocata nell'alveo di forme moderne di confisca diffuse a livello europeo al fine di colpire i beni di sospetta origine illecita, in relazione alla commissione di reati connessi dalla criminalità organizzata o comunque suscettibili di produrre un vantaggio economico.

Sotto questo profilo, l'interveniente sottolinea che il cosiddetto «piccolo spaccio» sarebbe, «per sua natura, un delitto comunque idoneo a determinare [...] un'illecita accumulazione di ricchezza e suscettibile di essere perpetrato in forma continuativa».

Dal che la «piena ragionevolezza» della disposizione censurata, la quale non potrebbe nemmeno essere posta in discussione in ragione di una pretesa disparità di trattamento rispetto al *tertium comparationis* invocato dal rimettente, ossia il delitto di associazione finalizzata a commettere fatti di lieve entità di cui all'art. 74, comma 6, t.u. stupefacenti. Infatti, le condotte associative non potrebbero già «in astratto produrre alcun tipo di profitto, salvo che il contributo associativo non si espliciti attraverso fatti di concorso nei reati scopo» (è richiamata sul punto Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 20 settembre 2019-13 febbraio 2020, n. 5730). In ogni caso, il reato associativo in parola rientrerebbe comunque nel catalogo dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, «sicché il dato normativo non lo eccettuerebbe dall'ambito applicativo della confisca per sproporzione posto che l'art. 240 bis c.p., oltre ad elencare talune fattispecie tipiche, compie a tale catalogo un rinvio senza alcuna esclusione», di modo che l'opposta conclusione tratta dalla giurisprudenza «scaturirebbe da una interpretazione del dato normativo che per sua stessa natura è suscettibile di una evoluzione nel tempo e come tale inidonea a costituire termine di paragone».

3.- Con ordinanza del 28 maggio 2025, iscritta al n. 95 reg. ord. del 2025, il medesimo giudice del Tribunale di Firenze, prima sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 85-bis t.u. stupefacenti, come modificato dall'art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 123 del 2023, come convertito.

In via principale il rimettente censura la disposizione, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., «nella parte in cui non esclude dal proprio ambito applicativo le ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73 co. 5 DPR 309/1990».

In via subordinata, il rimettente dubita altresì - in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - della legittimità costituzionale della disposizione, in combinato disposto con gli artt. 200, primo comma, 236, secondo comma, e 240-bis cod. pen., «nella parte in cui prevede che la misura di sicurezza della confisca dalla stessa disciplinata si applichi [ai] reati di cui all'art. 73 co. 5 DPR 309/1990 retroattivamente entro i limiti dettati dall'art. 200 co. 1 c.p., anziché prevedere che non si applichi ai reati di cui all'art. 73 co. 5 DPR 309/1990 precedenti la modifica dell'art. 85-bis DPR 309/1990».

In via di ulteriore subordine, il giudice rimettente solleva questioni di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost. - «dell'art. 85-bis DPR 309/1990 in combinato disposto con l'art. 240-bis c. p., nella parte in cui, con riguardo all'ipotesi di condanna o di applicazione della pena per il delitto [di cui] all'art. 73 co. 5 DPR 309/1990, prevede che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre la confisca in questione».

3.1.- Il rimettente riferisce di dover giudicare con rito abbreviato Y. L., imputato del delitto di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti per essere stato trovato in possesso nella propria abitazione di 30,18 grammi di hashish, 0,19 grammi di marijuana e 7,34 grammi di MDMA. Nel corso della perquisizione, erano stati inoltre sequestrati 750 euro in contanti.



Il giudice *a quo*, ritenuta provata la responsabilità dell'imputato per il reato ascrittogli, osserva che - ai sensi della disposizione censurata - dovrebbe procedere alla confisca della somma sequestrata, dal momento che l'imputato non avrebbe fornito alcuna giustificazione della sua legittima provenienza, né «elementi per ritenere che detto denaro fosse stato [da lui] acquisito in un periodo eccessivamente antecedente» rispetto alla data di commissione del reato.

A nulla rileverebbe, d'altra parte, la circostanza che il fatto di reato sia stato commesso anteriormente alla data di entrata in vigore della disposizione medesima, posto che, secondo un orientamento della giurisprudenza di legittimità qualificabile ormai come diritto vivente, la confisca allargata costituirebbe una misura di sicurezza patrimoniale avente natura non punitiva. Troverebbe pertanto applicazione l'art. 200, primo comma, cod. pen., richiamato dall'art. 236 cod. pen., a tenore del quale le misure di sicurezza sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione, che coinciderebbe con il momento in cui viene pronunciata la sentenza di primo grado (sono citate, tra le altre, Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 20 marzo-8 aprile 2024, n. 14095, e sesta sezione penale, sentenza 23 ottobre-5 novembre 2024, n. 40620).

Nessuna ulteriore misura ablativa potrebbe invece essere disposta qualora fossero accolte le questioni sollevate.

Dal che la loro rilevanza.

3.2.- Quanto, poi, alla loro non manifesta infondatezza, il rimettente ripropone, con riguardo alle questioni sollevate in via principale e a quelle sollevate in via di estremo subordine, le medesime argomentazioni già prospettate nell'ordinanza iscritta al n. 203 reg. ord. del 2024.

Quanto invece alle questioni sollevate in via di primo subordine, relative all'efficacia intertemporale della disposizione censurata - che non trovano riscontro nella precedente ordinanza -, il giudice *a quo* ricorda come il principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli, seppur esteso anche alle sanzioni amministrative aventi natura punitiva, è fissato dall'art. 25, secondo comma, Cost. unicamente con riferimento alle pene. Per le misure di sicurezza, l'art. 25, terzo comma, Cost. declina, invece, il principio di legalità in modo differenziato, non essendo prevista «la garanzia della loro irretroattività in peius» (è citata la sentenza n. 22 del 2022 di questa Corte).

Recenti pronunce di questa Corte e della Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbero però sottolineato che le misure prive di natura punitiva devono in ogni caso rispettare le «garanzie proprie dei beni giuridici su cui incidono». In particolare, il rimettente richiama la sentenza n. 24 del 2019 di questa Corte, in materia di presupposti applicativi delle misure personali e patrimoniali di prevenzione, ove si è osservato che la confisca di prevenzione, per la sua capacità di incidere in maniera significativa sui diritti di iniziativa economica e di proprietà, tutelati a livello costituzionale dagli artt. 41 e 42 Cost. e a livello convenzionale dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU, deve comunque «soggiacere al combinato disposto delle garanzie cui la Costituzione e la stessa Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali subordinano la legittimità di qualsiasi restrizione ai diritti in questione». A tal fine, osserva il giudice *a quo*, questa Corte avrebbe specificamente richiamato l'esigenza che le misure in questione abbiano una base legale «di adeguata qualità» che consenta ai destinatari di poterne prevedere l'applicazione.

Nel sottolineare le «analogie» tra la confisca di prevenzione e la confisca allargata poste in evidenza dalla stessa sentenza n. 24 del 2019, il rimettente ritiene dunque costituzionalmente necessario che - in caso di previsione di nuove misure ablativo o di estensione di misure ablativo preesistenti a casi prima non previsti - la nuova disciplina si applichi solo ai fatti posti in essere successivamente all'entrata in vigore delle modifiche legislative. Sarebbe, in tal senso, significativo che, in sede di conversione del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili) - il cui art. 39 aveva esteso l'istituto della confisca allargata a taluni reati tributari - il legislatore abbia espressamente previsto, tramite l'aggiunta a tale articolo di un comma 1-bis, che la predetta disposizione si applichi alle sole condotte poste in essere successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge stesso (legge 19 dicembre 2019, n. 157).

4.- Anche in questo caso il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

4.1.- Le questioni sollevate sarebbero inammissibili per omessa motivazione sul parametro di cui all'art. 42 Cost., che sarebbe meramente richiamato senza alcuna indicazione delle ragioni del suo preteso vulnus.

4.2.- Nel merito, la manifesta infondatezza deriverebbe anzitutto dalla radicale inconferenza del richiamo alla sentenza n. 223 del 2022 di questa Corte, concernente la diversa materia del patrocínio a spese dello Stato. Il rimettente non si sarebbe poi confrontato con la giurisprudenza di legittimità, che esigerebbe una motivazione a sostegno del requisito della sproporzione tra possidenze dell'imputato e redditi leciti tanto più rigorosa quanto più modeste siano le somme sequestrate.



La finalità perseguita dal legislatore sarebbe da individuare nella esigenza di «prevedere una risposta sanzionatoria più severa per le ipotesi di “spaccio di strada”», attraverso l’assegnazione di una «marcata finalità dissuasiva e di prevenzione generale» allo strumento della confisca allargata.

Quanto poi alla asserita disparità di trattamento che discenderebbe dalla esclusione della confisca allargata in caso di condanna per il reato previsto dall’art. 74, comma 6, t.u. stupefacenti, l’interveniente osserva che «le condotte associative possono astrattamente risultare improduttive di alcun profitto allorquando il contributo dell’associato non si estrinsechi nel concorso nei reati-scopo». In ogni caso, il dato normativo non escluderebbe affatto la possibilità di applicare la confisca allargata ai sensi dell’art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., considerato che l’art. 240-*bis* cod. pen. opera un rinvio senza eccezioni a quella disposizione.

Con riferimento, poi, alle questioni miranti a sostituire l’attuale regime di obbligatorietà della confisca allargata con un regime di mera facoltatività, esse sarebbero parimenti infondate, trattandosi di soluzione non a rime obbligate, ma «comportante scelte e valutazioni riservate esclusivamente al legislatore».

Con riferimento, infine, alle questioni relative alla retroattività del nuovo testo dell’art. 85-*bis* t.u. stupefacenti, l’Avvocatura generale dello Stato ribadisce che le misure di sicurezza, a differenza delle pene e delle sanzioni punitive, sono regolate non dal secondo, ma dal terzo comma dell’art. 25 Cost., che le assoggetta al solo principio di legalità ma non a quello di irretroattività. Dalla conseguente applicabilità dell’art. 200, primo comma, cod. pen. discenderebbe quindi la possibilità di disporre retroattivamente la confisca allargata, come già ripetutamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità intervenuta a valle della modifica normativa di cui si discute: applicazione retroattiva che risulterebbe peraltro giustificata dalla finalità, propria della generalità delle misure di sicurezza, di «assicurare una efficace lotta contro il pericolo criminale».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, con le due distinte ordinanze indicate in epigrafe, solleva quattro gruppi di questioni.

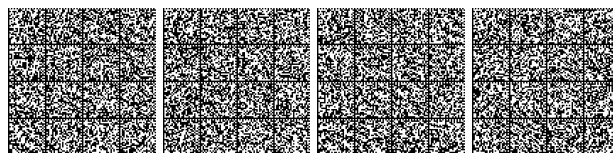
Entrambe le ordinanze di rimessione dubitano anzitutto, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., della legittimità costituzionale dell’art. 85-*bis* t.u. stupefacenti, come modificato dall’art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 123 del 2023, come convertito, nella parte in cui prevede l’applicazione della confisca cosiddetta allargata di cui all’art. 240-*bis* cod. pen. in caso di condanna o applicazione della pena su richiesta delle parti anche per l’ipotesi delittuosa di cui all’art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti: ipotesi che la previgente versione della disposizione censurata espressamente eccettuava dalla generale previsione di applicabilità di tale misura ablativa in relazione ai delitti contemplati dal citato art. 73.

Con un secondo gruppo di questioni, sollevate in via subordinata dalla sola ordinanza iscritta al n. 203 reg. ord. del 2024 in riferimento - ancora - agli artt. 3 e 42 Cost., il rimettente mira invece a una più circoscritta dichiarazione di illegittimità costituzionale del medesimo art. 85-*bis* t.u. stupefacenti, nella parte in cui, con riguardo al delitto previsto dall’art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti, non limita il proprio ambito applicativo all’ipotesi in cui la condotta assuma «caratteri di non occasionalità».

Con il terzo gruppo di questioni, prospettate da entrambe le ordinanze in via di estremo subordine sempre in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., il giudice *a quo* censura l’art. 85-*bis* t.u. stupefacenti in combinato disposto con l’art. 240-*bis* cod. pen., nella parte in cui prevede come obbligatoria, anziché come facoltativa, la confisca allargata in caso di condanna o patteggiamento per il reato di cui all’art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti.

Infine, con un quarto gruppo di questioni, sollevate in via subordinata dalla sola ordinanza iscritta al n. 95 reg. ord. del 2025 in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 Prot. addiz. CEDU, il Tribunale fiorentino censura l’art. 85-*bis* t.u. stupefacenti in combinato disposto con gli artt. 200, primo comma, 236, secondo comma, e 240-*bis* cod. pen., nella parte in cui - in base all’interpretazione della giurisprudenza di legittimità, assunta come diritto vivente - prevede l’applicazione della confisca allargata nell’ipotesi di condanna o di patteggiamento anche per i delitti di cui all’art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti commessi anteriormente all’entrata in vigore del d.l. n. 123 del 2023, come convertito.

2.- Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni in parte coincidenti, e comunque strettamente connesse, sicché è opportuno disporre la riunione dei relativi giudizi ai fini di un’unica decisione.



3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato, nei due giudizi, varie eccezioni di inammissibilità, nessuna delle quali è, però, fondata.

3.1.- Non è fondata, anzitutto, l'eccezione di difetto di motivazione sulla rilevanza formulata in riferimento alle questioni sollevate dall'ordinanza iscritta al n. 203 reg. ord. del 2024.

Il rimettente, infatti, illustra puntualmente le ragioni per le quali sarebbe tenuto ad applicare la confisca allargata sulla base di quanto stabilito dalla disposizione censurata, in assenza dell'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Quanto alla natura occasionale o non occasionale della condotta, il giudice *a quo* parimenti chiarisce senza equivoci di non potere ritenere sussistente la circostanza aggravante della non occasionalità della condotta, sia perché non contestata dalla pubblica accusa (e l'argomento sarebbe di per sé assorbente), sia perché non risultano condanne precedenti dell'imputato per il medesimo titolo delittuoso, ritenute - con non implausibile valutazione del rimettente, confortata dalle pronunce di legittimità evocate a sostegno - condizioni essenziali per l'applicazione della circostanza medesima.

Nondimeno - sul diverso piano dell'interpretazione *secundum Constitutionem* della confisca allargata, come configurata dalla giurisprudenza di legittimità e dalla sentenza n. 33 del 2018 di questa Corte - lo stesso rimettente chiarisce di non poter ritenere, alla luce delle risultanze processuali, la condotta ascritta all'imputato del tutto episodica. Ciò impedisce al giudice *a quo* di sussumere il caso concreto in una di quelle ipotesi, individuate dalla citata sentenza n. 33 del 2018, nelle quali il giudice deve astenersi dal disporre la confisca allargata alla luce della sua stessa *ratio*. Anche questa conclusione - che corrobora il giudizio di rilevanza delle questioni, confermando l'applicabilità nel caso di specie della disposizione censurata - è dunque motivata congruamente dal giudice *a quo*, e in ogni caso al di sopra dello standard di non implausibilità richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte ai fini dell'ammissibilità della questione.

3.2.- Ictu oculi infondata è poi l'eccezione, formulata in riferimento alle questioni sollevate dall'ordinanza iscritta al n. 203 reg. ord. del 2024, che fa leva sul carattere «manipolativo» e «non costituzionalmente obbligato» delle soluzioni prospettate dal rimettente: sia perché, come di recente si è frequentemente ribadito, «[n]el giudizio incidentale di legittimità costituzionale, il petitum dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente», sicché, ove questa Corte ritenga fondate le questioni, «rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione del petitum dell'ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati» (sentenza n. 221 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto; nello stesso senso, da ultime, *ex multis*, sentenze n. 138 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto; n. 135 del 2025, punto 5 del Considerato in diritto; n. 83 del 2025, punto 4.6. del Considerato in diritto; n. 53 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto; n. 46 del 2024, punto 4.2. del Considerato in diritto); sia perché, più a monte, la mancanza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata non può esimere questa Corte dalla ricerca, all'interno del sistema, di una soluzione «costituzionalmente adeguata» per ovviare al *vulnus* medesimo, fermo restando un sempre possibile intervento del legislatore (da ultime, *ex multis*, sentenze n. 138 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto; n. 103 del 2025, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 94 del 2025, punto 5 del Considerato in diritto; n. 138 del 2024, punto 5 del Considerato in diritto; n. 90 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto, e n. 5 del 2024, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.3.- Infondata è parimenti l'eccezione, formulata ancora in relazione all'ordinanza iscritta al n. 203 reg. ord. del 2024, con cui si denuncia un difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate in via subordinata, dal momento che da un lato il rimettente articola una puntuale motivazione anche rispetto a tali questioni, e dall'altro - nella sua ottica - le ragioni di contrasto della disposizione censurata con i parametri evocati, quanto alla sua operatività «a regime», sarebbero sempre le medesime: il che consente di riferire agevolmente anche alle questioni sollevate in via subordinata l'ampia motivazione svolta dal rimettente con riguardo alle questioni sollevate in via principale.

3.4.- Una quarta eccezione - formulata in termini per la verità non agevolmente intelligibili in relazione, ancora, all'ordinanza iscritta al n. 203 reg. ord. del 2024 - mira verosimilmente a mostrare le incongruenze di sistema che provocherebbe una sentenza di accoglimento dei due gruppi di questioni sollevate da detta ordinanza in via subordinata e di estremo subordine.

Così intesa, tuttavia, l'eccezione attiene al merito delle questioni, anziché alla loro ammissibilità.



3.5.- Infine, infondata è l'eccezione - formulata in riferimento a entrambe le ordinanze di rimessione - di omessa motivazione sul parametro di cui all'art. 42 Cost. Infatti, l'argomentazione del rimettente è chiara nel senso che le incongruenze della disciplina censurata - incongruenze che il rimettente stesso ravvisa, come già osservato, sulla scorta di una articolata motivazione - comportino, assieme, una violazione dei principi di ragionevolezza e eguaglianza, sanciti dall'art. 3 Cost., e una limitazione sproporzionata del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 42 Cost.

4.- Nel merito, non sono fondati i primi tre gruppi di questioni, con i quali il rimettente in sostanza lamenta - al metro degli artt. 3 e 42 Cost. - il carattere irragionevole della disciplina censurata e la sua eccessiva incidenza sul diritto di proprietà, nonché la disparità di trattamento da essa indotta rispetto alla fattispecie criminosa prevista dall'art. 74, comma 6, t.u. stupefacenti.

4.1.- Non erra, invero, il rimettente nel rammentare le plurime occasioni in cui questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima l'estensione di discipline di sfavore al delitto cosiddetto di "piccolo spaccio" di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti (in realtà comprendente l'intera gamma delle condotte descritte nell'art. 73, allorché connotate da lieve entità).

Il precedente più recente in questo senso è rappresentato dalla sentenza n. 90 del 2025, in cui è stata ritenuta irragionevole la preclusione della sospensione del processo con messa alla prova nei confronti degli imputati del delitto in parola. In tale pronuncia si è sottolineata la «ridotta», e talvolta addirittura «minima» (come osservato dalla sentenza n. 40 del 2019), offensività per i beni giuridici tutelati (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.5.1. del Considerato in diritto).

In precedenza, questa Corte aveva ritenuto irragionevole l'inclusione della ipotesi di condanna per questo reato tra quelle automaticamente ostative del rinnovo del permesso di soggiorno per lo straniero, tenendo in specifica considerazione - tra l'altro - il «minor grado di offensività» delle condotte in questione (sentenza n. 88 del 2023, punto 6.3. del Considerato in diritto).

Analogamente, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la previsione del rigetto automatico della domanda di regolarizzazione del lavoratore straniero nei cui confronti sia stata pronunciata una condanna per il reato in parola, in ragione della insostenibilità di una presunzione assoluta di pericolosità che impedisca di valutare concretamente se, al momento della domanda, lo straniero autore di un reato di «limitata offensività» rappresenti ancora una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza (sentenza n. 43 del 2024, punto 7 del Considerato in diritto).

Ancora, questa Corte - con una decisione sulla quale si impenna una parte cospicua della motivazione del rimettente - ha dichiarato costituzionalmente illegittima l'automatica esclusione dal gratuito patrocinio di coloro che siano stati condannati per il reato in questione, argomentando in particolare che «il "piccolo spaccio" [...] è privo dell'idoneità ex se a far presumere un livello di reddito superiore» alla soglia minima di reddito annuo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) fissata ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio, pari - all'epoca - a circa mille euro al mese, in ragione dei proventi dell'attività criminosa. «È anzi vero il contrario», ha argomentato in quell'occasione questa Corte, trattandosi «spesso di manovalanza utilizzata dalla criminalità organizzata e proveniente dalle fasce marginali dei "non abbienti"» (sentenza n. 223 del 2022, punto 12 del Considerato in diritto).

4.2.- Tuttavia, non pare a questa Corte che possa ritenersi manifestamente irragionevole, né sproporzionatamente limitativa del diritto di proprietà, la decisione del legislatore del 2023 di imporre al giudice in linea di principio - fatti salvi i correttivi di cui in seguito si dirà (*infra*, 5) - di confiscare i beni trovati nella disponibilità di chi sia stato condannato (o abbia concordato l'applicazione di una pena) per questo specifico reato, allorché tali beni risultino di valore sproporzionato ai suoi redditi ed egli non sia in grado di giustificarne la legittima provenienza.

4.2.1.- La sentenza n. 33 del 2018, ampiamente citata dal rimettente, ha puntualmente ricostruito la genesi storica nel nostro ordinamento della confisca allargata, oggi disciplinata dall'art. 240-bis cod. pen., e ha illustrato il quadro degli obblighi internazionali e unionali di riferimento sino al 2018, soffermandosi altresì sulla *ratio* assegnata alla misura (punti 6 e 7 del Considerato in diritto).

A quell'estesa analisi conviene qui rinviare, non senza rammentare la *ratio* essenziale della misura individuata in quella pronuncia: lo schema normativo della confisca allargata «poggia, nella sostanza, su una presunzione di provenienza criminosa dei beni posseduti dai soggetti condannati per taluni reati, per lo più (ma non sempre) connessi a forme di criminalità organizzata: in presenza di determinate condizioni, si presume, cioè, che il condannato abbia commesso non solo il delitto che ha dato luogo alla condanna, ma anche altri reati, non accertati giudizialmente, dai quali deriverebbero i beni di cui egli dispone».



Una tale presunzione, come già rilevato nel 2003 in una pronuncia delle Sezioni unite citata dalla sentenza n. 33 del 2018 (Corte di cassazione, sezione unite penali, sentenza 17 dicembre 2003-19 gennaio 2004, n. 920), può ragionevolmente operare nei confronti di reati idonei a creare una «accumulazione economica, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti». Il legislatore intende per l'appunto contrastare tale accumulazione mediante una misura ablativa che non si fonda sulla prova della provenienza del bene da confiscare dal singolo delitto per il quale è pronunciata condanna, ma sulla ragionevole presunzione che - in presenza di una sproporzione tra il reddito dichiarato e il valore dei beni, e in mancanza di una giustificazione plausibile della loro provenienza lecita - essi siano stati acquisiti mediante attività criminose ulteriori rispetto a quella giudizialmente accertata.

Non è invece necessario che il reato per il quale è prevista la confisca allargata sia connesso alla criminalità organizzata. Lo ha già rilevato la sentenza n. 33 del 2018: sebbene originariamente, nel nostro ordinamento, «l'obiettivo della confisca "allargata" fosse stato esplicitamente individuato nel contrasto all'accumulazione dei patrimoni della criminalità organizzata, e mafiosa in specie, e alla loro infiltrazione massiccia nel circuito economico», dal 1994 a oggi il legislatore ha progressivamente aggiunto all'elenco dei «reati matrice», o «reati spia», una serie di figure criminose che non postulano necessariamente alcuna «organizzazione stabile e strutturata, diretta al conseguimento di profitti illeciti», ma «possono essere perpetrati in contesti del tutto avulsi da questa e che neppure implicano, in modo assoluto e indefettibile, la qualità di delinquente "seriale" del loro autore» (punto 10 del Considerato in diritto).

Caratteristica essenziale di tali «reati matrice» deve però essere, per assicurare la ragionevolezza della scelta legislativa, la loro potenzialità «lucrogenetica», ossia di produrre vantaggi economici in capo al loro autore. In difetto di tale potenzialità, la presunzione di provenienza dei beni del condannato da ulteriori condotte criminose, pur in presenza della condizione positiva della sproporzione rispetto al reddito e di quella negativa della mancata giustificazione della legittima provenienza, risulterebbe sprovvista di ogni fondamento razionale.

Sulla base di tale considerazione, la sentenza n. 33 del 2018 ha considerato non censurabile, al metro del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., la scelta legislativa di estendere al delitto di ricettazione l'applicazione obbligatoria della confisca allargata, trattandosi di reato per sua natura «idoneo a determinare un'illecita accumulazione di ricchezza e suscettibile, secondo l'osservazione "sociologica", di essere perpetrato in forma "professionale" o, comunque sia, continuativa» (punto 11 del Considerato in diritto).

4.2.2.- Considerazioni analoghe possono essere spese, oggi, per le figure criminose abbracciate dall'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti: anch'esse caratterizzate dalla capacità di produrre profitti illeciti, e certamente idonee a essere commesse in forma continuativa.

L'indubbia esiguità di contenuto offensivo di ciascuna condotta - e, correlativamente, la modestia dei profitti che derivano, ad esempio, dalle singole attività di cessione o di coltivazione di contenuti quantitativi di sostanze stupefacenti - non è, infatti, incompatibile con il dato di esperienza per cui i loro autori spesso traggono abitualmente i propri redditi proprio da quelle attività, specie quando essi siano privi di occupazione stabile o, comunque, regolare. Ciò rende non irragionevole la presunzione relativa, stabilita dal legislatore, di origine criminosa dei beni e del denaro di cui l'imputato sia trovato in possesso, e di cui egli non riesca a giustificare altrimenti la provenienza.

Questa conclusione non si pone in contraddizione con quanto ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 223 del 2022, poc'anzi citata: un conto è, infatti, ritenere irragionevole una presunzione che chi sia stato condannato, anche in una sola occasione, per il reato in parola possa disporre di redditi superiori alla soglia minima di reddito IRPEF fissata ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio, in ragione dei proventi dell'attività criminosa; altro è, invece, presumere - assicurando però all'interessato la possibilità di fornire prova contraria, e con le ulteriori precisazioni di cui si dirà a breve - che i beni o il denaro di cui egli sia in concreto trovato in possesso, in quantità sproporzionata rispetto ai redditi dichiarati, abbiano anch'essi la propria origine in attività criminose ulteriori rispetto a quelle delle quali egli sia stato già riconosciuto responsabile.

4.2.3.- Una diversa conclusione, d'altra parte, porrebbe il nostro ordinamento in una situazione di contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

La disciplina unionale della confisca allargata, o - nella terminologia del legislatore europeo - «estesa», era originariamente contenuta nell'art. 3 della decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato. Tale disciplina è confluita poi nell'art. 5 - rubricato «Poteri di confisca» nella versione italiana, ma assai più eloquentemente intitolato «Extended confiscation» in quella inglese e «Confiscation élargie» in quella francese - della direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.



Il paragrafo 1 di tale art. 5 dispone: «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, dei beni che appartengono a una persona condannata per un reato suscettibile di produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico, laddove l'autorità giudiziaria, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, come il fatto che il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito legittimo della persona condannata, sia convinta che i beni in questione derivino da condotte criminose».

Il successivo paragrafo 2 elenca le fattispecie di reato cui tale forma di confisca deve poter essere applicata, rinviando - alla lettera e) - ai reati di cui all'art. 3 della direttiva. Nell'art. 3 si elencano, a loro volta, numerosi strumenti di diritto dell'Unione che prevedono obblighi di armonizzazione di fattispecie penali. In particolare, alla lettera g), si menziona la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti.

In proposito, l'art. 5, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2014/42/UE in materia di confisca precisa che, ove lo strumento di diritto dell'Unione richiamato non precisi una soglia di punibilità, l'obbligo di prevedere il potere di confisca allargata sussiste laddove i reati ivi previsti siano puniti, ai sensi del diritto nazionale, «con una pena detentiva pari, nel massimo, ad almeno quattro anni». Il che è, per l'appunto, ciò che si verifica in Italia rispetto al delitto di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti, che oggi prevede una pena massima di cinque anni di reclusione.

Una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato, in risposta a vari quesiti pregiudiziali formulati da un tribunale bulgaro, che le disposizioni citate del diritto dell'Unione si applicano «anche quando tutti gli elementi inerenti alla commissione [del reato di detenzione di stupefacenti a fini di spaccio] si collocano all'interno di un unico Stato membro», purché naturalmente esso sia punito dal diritto interno con una pena detentiva massima pari o superiore a quattro anni. La Corte di giustizia ha aggiunto che l'obbligo di procedere alla confisca si estende a beni ulteriori rispetto a quelli costituenti il vantaggio economico derivante direttamente dal singolo reato, comprendendo altresì i beni che il giudice nazionale sia convinto derivino da altre condotte criminose (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 21 ottobre 2021, DR e TS, cause riunite C-845/19 e C-863/19, rispettivamente paragrafi 34 e 71).

Il medesimo obbligo è infine riprodotto, con lievi modifiche testuali, nell'art. 14 (rubricato anche nella versione italiana «Confisca estesa») della nuova direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni, il cui termine di trasposizione scadrà il 23 novembre 2026. Tale disposizione conferma altresì - mediante un rinvio all'elenco contenuto nell'art. 2, paragrafo 1, lettera e), della direttiva stessa - che l'ambito di applicazione della confisca estesa comprende i reati in materia di stupefacenti disciplinati dalla decisione quadro 2004/757/GAI, sempre che tali reati siano punibili con una pena privativa della libertà di durata massima non inferiore a quattro anni.

Nessuna di tali disposizioni unionali consente allo Stato membro di eccettuare, in via automatica, i fatti di reato di lieve, o comunque di minore, gravità riconducibili all'ambito applicativo della decisione quadro 2004/757/GAI.

4.2.4.- L'applicabilità della confisca allargata in caso di condanna (o applicazione della pena su richiesta) per il reato di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti prevista dalla disposizione censurata non crea, infine, l'irragionevole disparità di trattamento lamentata dal giudice *a quo* rispetto all'ipotesi delittuosa prevista dall'art. 74, comma 6, dello stesso testo unico.

Il rimettente evoca, in proposito, un orientamento della giurisprudenza di legittimità, che aveva escluso l'applicazione della confisca allargata all'ipotesi di associazione finalizzata alla commissione di reati di “piccolo spaccio” sanzionata, appunto, dall'art. 74, comma 6, t.u. stupefacenti (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 11 giugno 2015-6 luglio 2016, n. 27770), traendo tra l'altro argomento dalla inapplicabilità della confisca allargata a quello specifico reato *fine*, sulla base della disciplina allora vigente.

Tale orientamento, pur se recentemente ribadito (Cass., n. 6247 del 2024), potrebbe però essere rimeditato dalla giurisprudenza di legittimità alla luce proprio della modifica dell'art. 85-*bis* t.u. stupefacenti intervenuta medio tempore, che ha esteso anche al “piccolo spaccio” l'applicabilità della confisca allargata. E ciò anche sulla base della considerazione, svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, che l'art. 240-*bis* cod. pen. prevede, con disposizione di carattere generale, l'obbligatoria applicazione della confisca allargata in relazione a tutti i reati elencati nell'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. Tale ultima disposizione a sua volta richiama i delitti di cui all'art. 74 t.u. stupefacenti nella sua interezza, senza escludere l'ipotesi di cui al comma 6.



La mancanza, allo stato, di una giurisprudenza consolidata successiva alla recente modifica del contesto normativo impedisce, dunque, che dalla disposizione assunta a *tertium comparationis* possano trarsi decisivi argomenti nel senso dell'irragionevole disparità di trattamento lamentata dal rimettente.

5.- Peraltro, le non peregrine preoccupazioni del rimettente circa i rischi di un'applicazione eccessivamente lata - e come tale foriera di risultati irragionevoli, oltre che incidente in maniera sproporzionata sul diritto di proprietà degli interessati - della confisca allargata nei casi di condanna per i reati di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti possono e debbono essere affrontate mediante la corretta applicazione di principi già da tempo affermati dalla giurisprudenza di legittimità, e ampiamente ripresi dalla più volte citata sentenza n. 33 del 2018 di questa Corte (*infra*, 5.1., 5.2., 5.3. e 5.4.), trovando altresì conferma nelle indicazioni fornite dal diritto dell'Unione (*infra*, 5.5.) e dal diritto comparato (*infra*, 5.6.). Principi che valgono, del resto, in ogni ipotesi in cui il giudice sia chiamato a fare applicazione della confisca allargata, e non solo con riferimento alla specifica figura delittuosa ora all'esame.

5.1.- Riassumendo indirizzi della Corte di cassazione già consolidati all'epoca, la sentenza n. 33 del 2018 ha rammentato in primo luogo che «[l]a presunzione di origine illecita dei beni del condannato insorge [...] non per effetto della mera condanna, ma unicamente ove si appuri - con onere probatorio a carico della pubblica accusa - la sproporzione tra detti beni e il reddito dichiarato o le attività economiche del condannato stesso: sproporzione che - secondo i correnti indirizzi giurisprudenziali - non consiste in una qualsiasi discrepanza tra guadagni e possidenze, ma in uno squilibrio incongruo e significativo, da verificare con riferimento al momento dell'acquisizione dei singoli beni» (punto 11 del Considerato in diritto, corsivo aggiunto. Nel senso che «quanto più modeste siano le somme oggetto di sequestro, tanto più rigorosa deve essere la motivazione a sostegno del requisito della sproporzione tra le possidenze dell'imputato ed i suoi redditi», si veda, ora, anche Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 22 marzo-13 maggio 2024, n. 18608).

5.2.- In secondo luogo, la sentenza n. 33 del 2018 ha osservato che la presunzione in parola «è solo relativa, rimanendo confutabile dal condannato tramite la giustificazione della provenienza dei cespiti. Anzi, per giurisprudenza costante - almeno a partire dalla [Cass., sez. un., n. 920 del 2004] - non si tratta neppure di una vera e propria inversione dell'onere della prova, ma di un semplice onere di allegazione di elementi che rendano credibile la provenienza lecita dei beni» (ancora, punto 11 del Considerato in diritto, corsivo aggiunto. Nello stesso senso, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 giugno 2014-2 febbraio 2015, n. 4880, ove si precisa che «l'onus probandi a carico del soggetto inciso non è certamente calibrato sui canoni di uno statuto probatorio rigoroso e formale, modulato su quello vigente in materia petitoria, sì da assurgere, in determinati casi, al rango di probatio diabolica. Per il suo assolvimento è, infatti, sufficiente la mera allegazione di fatti, situazioni od eventi che, ragionevolmente e plausibilmente, siano atti ad indicare la lecita provenienza dei beni oggetto di richiesta di misura patrimoniale e siano, ovviamente, riscontrabili»).

Sul punto, la successiva giurisprudenza di legittimità ha insistito nel sottolineare come «la presunzione relativa non realizzi una reale inversione dell'onere della prova, ma si limiti a porre a carico del soggetto destinatario del provvedimento di confisca o di sequestro un onere di allegazione di fatti e circostanze di cui il giudice valuterà la specificità e la rilevanza e verificherà, in definitiva, la sussistenza» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 ottobre 2023-23 febbraio 2024, n. 8052).

5.3.- In terzo luogo, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità (ampiamente reiterato anche in epoca successiva alla sentenza n. 33 del 2018: ad esempio, di recente, Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 23 gennaio-26 giugno 2024, n. 25239), la presunzione di illecita provenienza dei beni deve intendersi come circoscritta entro un ambito di "ragionevolezza temporale" rispetto al momento di commissione del reato per il quale il soggetto è stato condannato, sì da non privare di fondamento «la presunzione di derivazione del bene stesso da una attività illecita, sia pure diversa e complementare rispetto a quella per cui è intervenuta condanna» (ancora, sentenza n. 33 del 2018, punto 11 del Considerato in diritto).

Analogo requisito è stato, del resto, ripetutamente enunciato dalla parallela giurisprudenza in materia di confisca di prevenzione (sull'omogeneità strutturale tra le due tipologie di confisca, sentenza n. 24 del 2019, punto 10.3. del Considerato in diritto), in questo caso con riferimento all'epoca cui si riferisce la pericolosità sociale, e dunque - in sostanza - all'epoca cui risalgono gli indizi di commissione delle attività illecite che costituiscono il presupposto per l'applicazione della misura (Cass., n. 4880 del 2015). Requisito, quest'ultimo, da considerarsi quale imprescindibile anche alla luce degli standard convenzionali di tutela dei diritti dell'interessato, come si evince dalla recentissima pronuncia della Corte EDU Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, 25 settembre 2025, Isaia e altri contro Italia.



Il requisito della “ragionevolezza temporale” (o, forse più accuratamente, della “congruità temporale”) è in effetti necessario, come si è pure rilevato nella sentenza n. 33 del 2018, onde «evitare una abnorme dilatazione della sfera di operatività dell’istituto della confisca “allargata”, il quale legittimerebbe altrimenti - anche a fronte della condanna per un singolo reato compreso nella lista - un monitoraggio patrimoniale esteso all’intera vita del condannato. Risultato che [...] rischierebbe di rendere particolarmente problematico l’assolvimento dell’onere dell’interessato di giustificare la provenienza dei beni (ancorché inteso come di semplice allegazione), il quale tanto più si complica quanto più è retrodatato l’acquisto del bene da confiscare» (punto 11 del Considerato in diritto).

5.4.- Un quarto requisito che deve ritenersi implicito nella disciplina della confisca allargata merita, infine, speciale attenzione.

La sentenza n. 33 del 2018 ha offerto un’indicazione ermeneutica di particolare rilievo rispetto a reati come il “piccolo spaccio” disciplinato dall’art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti. Quando si discuta di singoli fatti di reato che non risultino commessi in un ambito di criminalità organizzata, né in esecuzione di un programma criminoso dilatato nel tempo, al giudice deve necessariamente riconoscersi «la possibilità di verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore - le quali valgano, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento - il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal “modello” che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato» (punto 11 del Considerato in diritto).

In altre parole, l’indicazione contenuta nell’art. 240-*bis* cod. pen. per cui «è sempre disposta» la confisca allargata in caso di condanna o applicazione della pena su richiesta per i reati ivi elencati deve necessariamente leggersi - per evitare di pervenire a risultati irragionevoli e incidenti in misura sproporzionata sul diritto di proprietà dell’interessato, ma anche per assicurare una lettura della norma conforme alla logica e alle stesse intenzioni del legislatore - alla luce della *ratio* sottesa all’art. 240-*bis* cod. pen. *Ratio* che non è quella di infliggere una punizione supplementare al reo, ma quella di sottrargli beni e risorse che traggono la loro verosimile origine, secondo quanto osservato già dalla sentenza n. 33 del 2018, da una ulteriore attività criminosa rimasta “sommersa” (punto 12 del Considerato in diritto), e dunque dalla ragionevolmente presumibile commissione di precedenti condotte costituenti reato - non già di altre, generiche, attività illecite.

Il che esclude che tale misura, normalmente di obbligatoria applicazione in presenza dei requisiti sin qui esaminati, debba essere disposta anche quando - alla luce di tutte le circostanze del caso concreto, filtrate attraverso il contraddittorio tra accusa e difesa - il fatto di reato appaia al giudice non già espressivo di un *habitus* criminale dal quale l’autore abbia verosimilmente tratto profitti illeciti, ma piuttosto risulti isolato o, comunque, occasionale. In tal caso, infatti, rimarrebbe falsificata la stessa presunzione legislativa di origine criminosa dei beni di cui l’imputato sia trovato in possesso, ancorché di valore sproporzionato rispetto ai suoi redditi dichiarati, e ancorché egli non sia in grado di giustificare l’origine lecita ai sensi dell’art. 240-*bis* cod. pen. (ciò che potrebbe avvenire, ad esempio, allorché tali beni derivino da attività lavorativa irregolare).

5.5.- Questa interpretazione restrittiva secondo la *ratio* della disposizione censurata, e dello stesso art. 240-*bis* cod. pen. nel suo complesso, è d’altra parte la lettura che più armonizza con il diritto dell’Unione, i cui obblighi innervano l’intera disciplina penale degli stupefacenti nell’ordinamento italiano.

Se è infatti indubitabile, come si è poc’anzi osservato, che i vigenti strumenti in materia impongano agli Stati membri di prevedere il potere del giudice di disporre la confisca allargata in caso di condanna per i reati concernenti gli stupefacenti per i quali sia prevista, nell’ordinamento nazionale, una pena massima pari ad almeno quattro anni di reclusione, è altrettanto vero che - quanto meno a far data dalla direttiva 2014/42/UE - l’applicazione della misura non si fonda su alcun automatismo, ma presuppone che «l’autorità giudiziaria, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, come il fatto che il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito legittimo della persona condannata, sia convinta che i beni in questione derivino da condotte criminose» (art. 5, paragrafo 1, corsivi aggiunti).

Analoghe indicazioni, con qualche variazione terminologica, sono oggi riprodotte nell’art. 14, paragrafi 1 e 2, della nuova direttiva (UE) 2024/1260.

La sproporzione dei beni rispetto al reddito legittimo costituisce dunque, in questo schema, soltanto uno tra gli indici che il giudice è chiamato a considerare, ai fini della formazione di un proprio “convincimento” sull’origine criminosa dei beni da confiscare. Inoltre, tanto il considerando n. 21 della direttiva 2014/42/UE, quanto il considerando



n. 29 della nuova direttiva (UE) 2024/1260 chiariscono che lo Stato può fissare «un periodo di tempo entro il quale è possibile ritenere che i beni siano derivati da condotte criminose», in sintonia - dunque - con il segnalato orientamento giurisprudenziale relativo al necessario requisito di congruità temporale dell'acquisto dei beni confiscati rispetto al *tempus commissi delicti*.

Né potrebbe obiettarsi che gli strumenti unionali in esame si limitino a fissare standard minimi nel contrasto ai reati in materia di stupefacenti, potendo gli Stati membri adottare soluzioni più rigorose. In effetti, l'esigenza di adottare, a livello unionale, soluzioni che assicurino livelli uniformi di tutela dei diritti delle persone interessate è imposta, quanto meno, da due concorrenti ragioni. Da un lato, il diritto dell'Unione ha un ovvio interesse a garantire il più ampio livello di mutuo riconoscimento delle decisioni in materia penale, compresi i provvedimenti di confisca, nell'intero spazio giuridico europeo, senza che ciò sia ostacolato dall'opposizione di limiti, a livello nazionale, derivanti dalla necessità di rispetto di standard domestici di tutela dei diritti costituzionali degli interessati. Dall'altro, la stessa Unione europea, laddove intervenga con misure di armonizzazione, ha il dovere di assicurare a tutti gli interessati gli standard minimi di tutela dei diritti loro riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra cui - segnatamente - il diritto di proprietà di cui all'art. 17, nonché il diritto di difesa giurisdizionale in tutte le sue articolazioni sancite dagli artt. 47 e 48.

Tutto ciò trova puntuale conferma nella già citata sentenza DR e TS del 21 ottobre 2021 della Corte di giustizia, ove si sottolinea che, «come risulta dal considerando 21 della direttiva 2014/42, il giudice deve, comunque, essere convinto, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, che i beni in questione derivano da condotte criminose. A questo proposito, il giudice del rinvio potrà segnatamente prendere in considerazione, come è previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2014/42, la sproporzione tra il valore dei beni in questione e i redditi legittimi della persona condannata. Ciò premesso, tale persona deve avere una reale possibilità di contestare le circostanze del caso di specie, ivi compresi gli elementi di fatto concreti e gli elementi di prova disponibili sulla base dei quali i beni in questione vengono considerati come beni derivanti da condotte criminose, secondo i termini dell'articolo 8, paragrafo 8, della direttiva 2014/42» (paragrafo 67, corsivi aggiunti).

5.6.- Sul piano del diritto comparato, è poi significativo che a risultati interpretativi analoghi sia pervenuta anche la Corte costituzionale federale tedesca, in una sentenza del 2004 che aveva ad oggetto una disciplina della confisca allargata (*Erweiterter Verfall*), introdotta nel 1992 e sotto vari profili simile a quella prevista in Italia dall'art. 240-*bis* cod. pen. La Corte tedesca ha, in particolare, escluso il contrasto con i principi costituzionali allora invocati, tra cui il diritto di proprietà e la presunzione di innocenza, sottolineando però - sulla falsariga di quanto già affermato dalla giurisprudenza di legittimità, nel quadro di una interpretazione dichiaratamente «restrittiva» della norma - la necessità che il giudice si convinca della provenienza illecita dei beni, sulla base di tutte le circostanze del caso concreto (Tribunale costituzionale federale tedesco, sentenza 14 gennaio 2003, 2 BvR 564/95, paragrafi 93-97).

5.7.- In definitiva, un'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione e al diritto dell'Unione europea - che è al tempo stesso interpretazione restrittiva secondo la sua stessa *ratio* - consente di escluderne tutti i profili di frizione con gli artt. 3 e 42 Cost. paventati dal rimettente.

Tale interpretazione assicura al giudice, senza necessità di alcuna dichiarazione di illegittimità costituzionale, i necessari margini di apprezzamento per escludere l'applicazione della confisca nelle ipotesi in cui, alla luce di tutte le circostanze del caso e delle allegazioni dell'imputato, non sia convinto che i beni - pur sproporzionati ai suoi redditi dichiarati, e dei quali egli non sia in grado di giustificare la provenienza lecita secondo i criteri indicati dall'art. 240-*bis* cod. pen. - costituiscano il provento, o siano stati acquistati con il provento, di attività delittuose ulteriori rispetto a quella per la quale è stata pronunciata condanna; ma abbia piuttosto motivo di ritenere che il fatto di reato sia occasionale, e pertanto non espressivo di quell'*habitus* criminoso che, solo, potrebbe supportare la presunzione legislativa in parola.

6.- Neppure sono fondate le questioni sollevate dall'ordinanza iscritta al n. 95 reg. ord. del 2025, con le quali il rimettente lamenta che l'applicazione della confisca allargata alle condanne per reati di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti commessi prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata contrasti con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

6.1.- La premessa interpretativa da cui muove il giudice *a quo* è, invero, corretta. La costante giurisprudenza della Corte di cassazione ritiene, infatti, che la confisca allargata non costituisca una pena, ma una misura di sicurezza patrimoniale, sia pure «atipica» (Cass., n. 920 del 2004; nello stesso senso, sezioni unite penali,



sentenza 25 febbraio-15 luglio 2021, n. 27421 e, da ultimo, sez. un., n. 8052 del 2024). Con conseguente applicabilità - in virtù del rinvio operato dall'art. 236, secondo comma, cod. pen. - del principio sancito dall'art. 200, primo comma, cod. pen., secondo cui «[l]e misure di sicurezza sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione», e cioè al momento della sentenza di condanna di primo grado (*ex multis*, di recente, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenze 12 gennaio-23 febbraio 2022, n. 6587 e 12 ottobre-14 dicembre 2018, n. 56374; prima sezione penale, sentenza 24 ottobre-15 novembre 2012, n. 44534). E la conclusione è stata, di recente, ribadita anche con specifico riferimento al delitto di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti in seguito alla modifica dell'art. 85-*bis* dello stesso testo unico oggetto delle odierne censure (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 23 ottobre-5 novembre 2024, n. 40620; quarta sezione penale, sentenza 22 marzo-13 maggio 2024, n. 18608).

6.2.- Un tale diritto vivente pare a questa Corte immune da censure dal punto di vista costituzionale e convenzionale.

Invero, allorché singole figure di confisca abbiano nella sostanza natura punitiva, non è dubbio ormai che debbano essere considerate quali autentiche “pene” ai fini dell'applicazione alla relativa disciplina delle garanzie che la Costituzione e la CEDU - nonché la stessa Carta, nell'ambito di applicazione del diritto unionale - stabiliscono per la materia penale, tra le quali in particolare il divieto di applicazione retroattiva a sfavore del reo (ad esempio, sentenza n. 196 del 2010, in relazione alla confisca dell'autoveicolo prevista dall'art. 186 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante «Nuovo codice della strada», in esplicita adesione agli orientamenti della Corte EDU sul punto).

Tuttavia, come si è osservato, la giurisprudenza di legittimità è costante nel considerare tali principi non applicabili alla confisca allargata in ragione della sua natura di misura di sicurezza.

Al di là di ogni possibile disputa teorica circa la condivisibilità della riconduzione di questa figura di confisca alla categoria delle misure di sicurezza, tale giurisprudenza coglie certamente nel segno allorché esclude *ratio* e natura stricto sensu punitiva della misura. In effetti, come già sottolineato, la finalità di quest'ultima non è quella di inasprire il trattamento sanzionatorio già previsto per il reato per il quale l'interessato venga condannato, ma piuttosto quella di impedire che egli possa continuare a godere di beni da lui illecitamente acquisiti attraverso precedenti condotte criminose, sulla base della presunzione relativa che fa leva sui requisiti più innanzi distesamente esaminati.

Sotto questo profilo, come già questa Corte ha osservato nella sentenza n. 24 del 2019, la confisca allargata condivide la medesima finalità della confisca di prevenzione. Entrambe costituiscono «altrettante species di un unico genus», quello della «confisca dei beni di sospetta origine illecita» (punto 10.3. del Considerato in diritto; nello stesso senso, Cass., n. 8052 del 2024, e ivi ulteriori riferimenti), che è oggetto da tempo di puntuali obblighi internazionali e unionali, sorti sulla base della consapevolezza della insufficienza della confisca “tradizionale” a contrastare l'accumulazione di ricchezza attraverso la commissione di reati (sul punto, ancora, sentenza n. 33 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

Rispetto a tali misure, questa Corte ha osservato che «nell'ottica del sistema, l'ablazione [di beni acquistati mediante la commissione di reati] costituisce non già una sanzione, ma piuttosto la naturale conseguenza della loro illecita acquisizione, la quale determina [...] un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità». In tal caso, la confisca del bene non ha «lo scopo di punire il soggetto per la propria condotta; bensì, più semplicemente, quello di far venir meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, dal momento che tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all'ordinamento giuridico», e così di neutralizzare «quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere». Sicché, «[i]n assenza di connotati afflittivi ulteriori, la finalità dell'ablazione patrimoniale ha, in tale ipotesi, carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene» (sentenza n. 24 del 2019, punto 10.4.1. del Considerato in diritto, corsivo aggiunto). Nello stesso senso, ora, l'estesa analisi compiuta dalla Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2025, Garofalo contro Italia, paragrafi 99-140, e ivi puntuali riferimenti alla conforme giurisprudenza rilevante della stessa Corte EDU concernente misure analoghe alla confisca di prevenzione o alla confisca allargata previste da altri Paesi parti della Convenzione).

6.3.- Con riferimento, dunque, a una misura ablatoria che ha connotati non punitivi ma ripristinatori, deve escludersi - come del resto riconosciuto dallo stesso giudice *a quo* - l'operatività del divieto di applicazione retroattiva della legge penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. e all'art. 7 CEDU (nonché, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, all'art. 49, paragrafo 1, secondo periodo, CDFUE).



Contrariamente a quanto il rimettente sostiene, peraltro, nemmeno può ritenersi che le esigenze di tutela - costituzionali e convenzionali - del diritto di proprietà impediscano al legislatore e, per quanto qui rileva, alla giurisprudenza penale (sulla base della disposizione generale di cui all'art. 200, primo comma, cod. pen., ritenuta applicabile anche a una misura di sicurezza "atipica" come quella all'esame) di disporre la confisca allargata anche in sede di condanna o applicazione della pena su richiesta per fatti di reato commessi prima dell'entrata in vigore della legge che preveda la confisca allargata in tali ipotesi, ma già costituenti reato all'epoca.

In questo caso, infatti, il consociato non gode di alcun affidamento meritevole di tutela quanto al proprio diritto di proprietà sui beni oggetto di ablazione, trattandosi per l'appunto di beni che l'ordinamento ritiene - in presenza delle condizioni poc'anzi analizzate - essere stati acquistati mediante la commissione di fatti già previsti come reato dalla legge all'epoca in vigore: e dunque mediante modalità non conformi all'ordinamento giuridico, che determinavano «un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà» in capo a chi ne ha acquisito la materiale disponibilità (sentenza n. 24 del 2019, punto 10.4.1. del Considerato in diritto), e che comunque - ove fosse intervenuta condanna per tali reati - comportavano, già all'epoca della loro commissione, la confiscabilità dei beni medesimi ai sensi, quanto meno, dell'art. 240 cod. pen.

A identiche conclusioni è, d'altra parte, pervenuta anche la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in riferimento a confische strutturalmente simili a quella in questa sede all'esame, al metro dell'evocato parametro dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (Corte EDU, sentenza 12 maggio 2015, Gogitidze e altri contro Georgia, paragrafo 99, decisione 2 febbraio 2021, Ulemek contro Serbia, paragrafo 64).

Dal che la non fondatezza della questione all'esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 85-bis del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come modificato dall'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, anche in combinato disposto con l'art. 240-bis del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 85-bis del d.P.R. n. 309 del 1990, come modificato dall'art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 123 del 2023, come convertito, in combinato disposto con gli artt. 200, primo comma, 236, secondo comma, e 240-bis cod. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 42 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale con l'ordinanza iscritta al n. 95 reg. ord. del 2025, indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

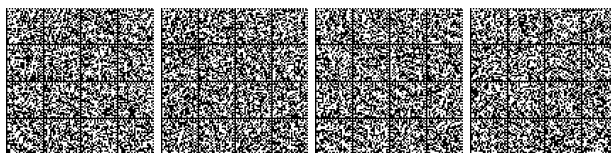
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250166



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 39

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 ottobre 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Miniere, cave e torbiere – Concessioni pubbliche – Norme della Regione Toscana – Procedimento per il rilascio della concessione – Modifiche alla legge regionale n. 35 del 2015 – Previsione che il rilascio della concessione è subordinato, tra l'altro, alla stipula di una convenzione che assicuri l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale – Autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva nei siti in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune – Previsione che il progetto definitivo di cui all'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 35 del 2015, contiene, anche, un piano di utilizzo dei materiali che attesti l'impegno ad avvalersi del sistema produttivo locale per la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio complessivamente estratto – Coltivazione di siti estrattivi in cui sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune e altri beni – Previsione che ai siti estrattivi in cui l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune non è prevalente, la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale è calcolata sul sito estrattivo unitario – Previsione che, qualora l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune sia prevalente, l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale di cui all'art. 35, comma 6, della medesima legge regionale, è calcolato sul sito estrattivo unitario – Autorizzazioni e concessioni esistenti – Previsione che, nelle ipotesi di cui all'art. 35-bis della legge regionale n. 35 del 2015, l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale, previsto dai commi 5 e 6 dell'art. 38 della stessa legge regionale, è calcolato sul sito estrattivo unitario in cui sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune e altri beni – Decorrenza dell'efficacia – Previsione di un regime transitorio che posticipa l'entrata in vigore dell'obbligo alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale al 1° gennaio 2035 per i siti privati e per quelli a prevalenza privata.

– Legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52 (Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011) art. 4, comma 2, e i collegati artt. 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14.

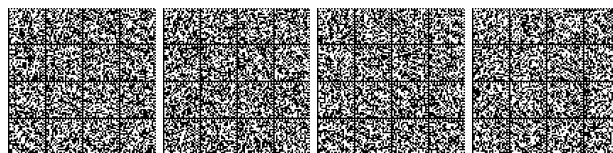
Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri pt, difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 - pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Contro la Regione Toscana in persona del Presidente pt per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52, Pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 54, del 28 agosto 2025 recante: «Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla legge regionale n. 35/2015 e alla legge regionale n. 69/2011».

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 17 ottobre 2025 e si depositano, a tal fine, estratto conforme del verbale e relativo allegato.

La legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52, presenta molteplici profili di illegittimità costituzionale, relativamente a numerose disposizioni che, prevedendo l'obbligo di sottoporre a lavorazione nel sistema produttivo locale almeno il 50 per cento dei materiali estratti nell'area Apuo-Versiliese (marmo di Carrara) eccedono dalle competenze regionali, per contrasto: *a)* con l'art. 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza; *b)* con l'art. 41 della Costituzione, che tutela la libertà di iniziativa economica e ne ammette limiti solo se funzionali a esigenze di utilità sociale e, comunque, secondo canoni di ragionevolezza e proporzionalità; *c)* con l'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta alle regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni e che istituiscano dazi di importazione o esportazione o transito.

Il quadro normativo di riferimento.



In via preliminare, si ritiene necessario definire il quadro normativo di riferimento entro cui si inserisce l'intervento legislativo oggetto, *in parte qua*, di censura. Nell'ambito dell'ordinamento nazionale, le materie concernenti la pianificazione, la localizzazione e l'autorizzazione delle attività estrattive rientrano nella sfera della funzione di «governo del territorio», attribuita alle regioni ai sensi del Titolo V della Costituzione, sempre nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato e nel rigoroso rispetto delle libertà garantite dal mercato interno, sia a livello nazionale che comunitario.

In tale contesto, la regolamentazione dell'attività estrattiva assume rilievo pubblico primario, in quanto concorre a perseguire obiettivi essenziali quali:

- la tutela dell'ambiente e del paesaggio;
- la sicurezza delle operazioni di escavazione;
- la continuità delle filiere produttive e manifatturiere connesse alla lavorazione dei materiali lapidei.

Da tali premesse deriva l'esigenza che la disciplina regionale sia improntata a criteri di chiarezza, proporzionalità e coerenza con il sistema concorrenziale, con particolare riguardo alla fase autorizzativa e alle condizioni di esercizio dell'attività estrattiva.

L'ordinamento normativo di riferimento è costituito dalla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35, recante «Disposizioni in materia di cave», già oggetto di molteplici interventi modificativi.

Con la legge regionale oggetto di gravame, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto sulla legge regionale n. 35/2015 e, per profili connessi, sulla legge regionale n. 69/2011, introducendo, tra le altre disposizioni, una clausola di obbligatorietà della lavorazione *in loco* del materiale estratto, da applicarsi tramite inserimento nei titoli abilitativi.

In particolare:

a) l'art. 4, comma 2, legge regionale n. 52/2025 che sostituisce l'art. 35, comma 6, della legge regionale n. 35/2015, prevede l'obbligo di sottoporre «alla lavorazione di almeno il 50% del materiale da taglio nel sistema produttivo locale» - territorio dell'area Apuo-Versiliese. Tale disposizione, collocata nel Capo I della legge regionale, si applica direttamente, con riferimento alle concessioni relative a beni comunali, mediante l'inserimento della clausola di lavorazione nei titoli estrattivi.

Si evidenzia, altresì, che l'art. 4, comma 2, della legge regionale introduce, in via meramente eventuale, la possibilità di sviluppare un progetto di interesse generale per il territorio, volto a generare un impatto positivo su occupazione, ambiente e infrastrutture. La natura facoltativa e non vincolante di tale previsione, tuttavia, non appare idonea a garantire il perseguimento concreto di obiettivi di rilevanza pubblica, e finisce per accentuare il profilo di illegittimità costituzionale, incidendo ulteriormente sull'assetto concorrenziale e sulla libertà di iniziativa economica in assenza di un chiaro fondamento in esigenze pubbliche oggettive e verificabili.

b) L'art. 6 estende l'obbligo della lavorazione in filiera corta di almeno il 50% del materiale estratto nella cave, o parti di cava anche ai siti estrattivi che non rientrano nel patrimonio indisponibile del comune (c.d. beni estimati di proprietà privata), attraverso l'inclusione nei piani di utilizzo di un'apposita attestazione riguardante la quota di lavorazione locale.

c) Con gli articoli 5 e 9 per i siti «unitari» a gestione mista (comunale e privata), si dispone che la percentuale di lavorazione sia calcolata sull'intero compendio, al fine di evitare frazionamenti artificiosi.

La clausola di filiera viene qualificata quale condizione essenziale del titolo estrattivo, la cui violazione determina la sospensione o la decadenza del titolo stesso, ai sensi dell'art. 37 della legge regionale n. 35/2015.

d) La normativa prevede, altresì, con l'art. 14, un regime transitorio che posticipa l'entrata in vigore dell'obbligo al 1° gennaio 2035 per i siti privati e per quelli a prevalenza privata, mentre per i beni comunali la disciplina trova applicazione immediata.

Ciò premesso, sono censurabili le seguenti disposizioni della legge regionale in esame per i seguenti

MOTIVI

1) Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), nonché degli articoli 41 e 120, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 4, comma 2 ed a quelli collegati articoli 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge regionale della Toscana 21 agosto 2025, n. 52.



La disposizione contenuta nell'art. 4, comma 2, sostituisce il comma 6 dell'art. 35 della legge regionale n. 35/2015, il quale prevedeva solamente che «il rilascio della concessione è subordinato all'approvazione del progetto definitivo», costituendo, invece, la lavorazione nella filiera locale dei materiali estratti, un requisito valutativo.

Con le modifiche apportate, il legislatore regionale trasforma un precedente criterio meramente valutativo, consistente nella localizzazione della lavorazione dei materiali, in un requisito vincolante per il rilascio e la permanenza del titolo estrattivo, incidendo in maniera sostanziale sull'organizzazione produttiva delle imprese e sulle dinamiche concorrenziali del settore.

La disciplina introdotta dalla legge regionale in esame interferisce con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, sotto diversi profili, alterando le regole di gara che incidono sull'assetto competitivo. L'obbligo di garantire una quota minima del 50% di lavorazione del materiale all'interno del territorio regionale toscano configura una forma di «favor» verso il territorio locale che compromette l'effettiva parità concorrenziale tra le imprese insediate nel territorio regionale e quelle localizzate al di fuori di esso. Tale previsione si pone in evidente contrasto con i principi di apertura del mercato e di parità di trattamento, fondamentali pilastri della disciplina statale e comunitaria in materia di concorrenza.

Inoltre, detta disposizione appare potenzialmente confliggente con il parametro di costituzionalità delineato dall'art. 120 della Costituzione, così come interpretato dalla Corte costituzionale. Ne discende la configurabilità di un ostacolo alla libera circolazione delle merci e dei servizi, condizione che la giurisprudenza costituzionale ha più volte qualificato come incompatibile con l'unità economica nazionale.

Va peraltro osservato che la disciplina delle procedure di gara e dei criteri di aggiudicazione rientra nella competenza esclusiva dello Stato, in quanto strumentale alla tutela della concorrenza «per il mercato», non ammettendo interventi regionali difformi, anche se motivati da finalità di carattere ambientale o sociale.

Dal preambolo al Capo I della normativa in esame emerge chiaramente che l'intervento legislativo regionale persegue molteplici obiettivi di pari rilevanza, riconducibili, da un lato, alla tutela dell'ambiente e alla sostenibilità delle attività estrattive, e, dall'altro, alla valorizzazione socioeconomica della filiera produttiva nei territori interessati. In particolare, al punto 10 del preambolo, si evidenzia come, alla luce dei risultati positivi conseguiti con l'applicazione della legge regionale n. 35/2015, si sia ritenuto opportuno introdurre una disciplina finalizzata a incrementare le ricadute economiche e occupazionali locali, ridurre l'impatto ambientale e promuovere obiettivi di sviluppo sostenibile. Da ciò deriva che il legislatore regionale attribuisce pari dignità alle finalità ambientali e a quelle economico-occupazionali, configurandole quali presupposti fondanti della disciplina introdotta.

Sotto il profilo della conformità ai principi costituzionali e all'ordinamento europeo in materia di libertà economica e tutela della concorrenza, l'obbligo di effettuare la lavorazione del materiale estratto all'interno del territorio regionale solleva rilevanti profili di criticità. In particolare, rispetto alla precedente formulazione normativa, nella quale la localizzazione costituiva un mero criterio valutativo e non un requisito d'accesso vincolante, la disposizione attuale configura una limitazione sostanziale alla libertà di iniziativa economica e alla libera circolazione delle merci.

Tale vincolo incide direttamente sull'organizzazione produttiva delle imprese del settore, imponendo una localizzazione obbligata delle lavorazioni, che riserva al territorio regionale una quota significativa dell'attività economica derivante dall'escavazione. Pur essendo formalmente giustificata da finalità di sostenibilità ambientale e di contenimento degli impatti connessi, tale misura produce effetti restrittivi sulla concorrenza, in quanto impedisce agli operatori economici di scegliere liberamente i luoghi di trasformazione dei materiali, alterando l'equilibrio competitivo tra operatori regionali ed extra-regionali.

La giurisprudenza costituzionale e comunitaria ha reiteratamente affermato che restrizioni di tal genere sono ammissibili solo ove strettamente necessarie e proporzionate rispetto all'obiettivo di tutela ambientale perseguito. Nel caso di specie, tuttavia, le motivazioni addotte dal legislatore regionale non risultano sufficienti a dimostrare un nesso diretto e necessario tra l'obbligo di lavorazione *in loco* e la riduzione degli impatti ambientali connessi al trasporto dei materiali.

Le finalità ambientali richiamate nel preambolo sono espresse in termini generali e astratti e appaiono in larga misura subordinate alla finalità economico-occupazionale di trattenere sul territorio il valore aggiunto della filiera estrattiva. L'assenza di una dimostrazione chiara e documentata della proporzionalità della misura rispetto all'obiettivo ambientale dichiarato induce, pertanto, a ritenere che la disposizione in esame ecceda i limiti della competenza regionale, configurandosi come potenziale violazione dei principi costituzionali di libertà di iniziativa economica, libera concorrenza e libera circolazione dei beni sanciti dagli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nonché degli articoli 34 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

È consolidato orientamento giurisprudenziale che la tutela della concorrenza non si esaurisce nella repressione delle condotte anticoncorrenziali, ma investe altresì la regolamentazione delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici. Tali discipline, come chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, sono finalizzate a garantire lo svolgimento delle gare nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari inerenti la libera circolazione delle merci, la libera prestazione dei servizi, la libertà di stabilimento, nonché i principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento.



Le condizioni sopra richiamate configurano un'effettiva interferenza sulla concorrenza. In via generale, infatti, non sono ammesse misure che ostacolano, sotto qualsiasi forma, la libera circolazione all'interno del territorio nazionale. La Corte costituzionale ha più volte censurato una pluralità di possibili restrizioni a tale principio, affermando che «la possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte per far fronte alle ineludibili esigenze sorte dall'emergenza sanitaria è dunque riservata allo Stato, cui compete, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici ad essa correlati» (cfr. Corte costituzionale n. 4/2022). In tale pronuncia, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che prevedeva criteri premiali basati sulla provenienza territoriale, ritenendo che simili disposizioni incidano direttamente sulla concorrenza e rientrino nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Analogamente, la Corte costituzionale ha annullato disposizioni regionali toscane che introducevano premialità o riserve economiche su base territoriale, sottolineando come il «favor» territoriale determini una discriminazione anticoncorrenziale. Con la sentenza n. 31/2021, la Corte ha rilevato che «pur perseguendo il fine legittimo di valorizzare i prodotti del territorio — non censurato dallo Stato — il legislatore regionale realizza tale obiettivo favorendo i prodotti e i produttori locali, con una evidente discriminazione nei confronti di coloro che utilizzano prodotti di diversa provenienza».

Richiamando altresì il parametro costituzionale di cui all'art. 120 della Costituzione, la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche), osservando come tali disposizioni, prevedendo titoli preferenziali per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale, non solo non favoriscano la concorrenza, ma ne alterino l'assetto, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti rispetto a quelli che utilizzano prodotti analoghi provenienti da altre aree, anche se situate a distanza uguale o inferiore dal luogo di consumo» (cfr. Corte costituzionale n. 209/2013). Tale meccanismo si traduce altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci, alla luce sia dell'art. 120 della Costituzione, sia della normativa europea (cfr. Corte costituzionale n. 292/2013).

Alla luce di tali principi, la legge regionale in esame impone come condizione essenziale per il rilascio della concessione l'impegno a effettuare almeno il 50% della lavorazione del materiale da taglio estratto all'interno del sistema produttivo locale, con obbligo di tracciabilità. Tale clausola è estesa anche ai siti ubicati su beni privati e viene garantita da meccanismi sanzionatori quali la sospensione o la decadenza del titolo estrattivo in caso di inosservanza.

La previsione in esame introduce un vincolo localizzativo che incide direttamente sulla destinazione del bene estratto, configurandosi, per struttura e finalità, come una barriera regolatoria alla libera circolazione e all'organizzazione della filiera produttiva.

La Corte costituzionale ha più volte ribadito che gli interventi regionali volti a disciplinare le modalità di aggiudicazione delle gare invadono la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

In particolare, la Corte ha affermato che «Sulla scorta della nozione di tutela della concorrenza «per il mercato», la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione [...] mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento» (Corte costituzionale, sentenze n. 431/2007, n. 401/2007, n. 411/2008).

Le discipline in esame, finalizzate a garantire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti pubblici, rientrano nell'ambito della tutela della concorrenza, materia di esclusiva competenza statale, come ribadito da consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 401/2007, n. 345/2004, n. 186/2010, n. 2/2014, n. 259/2013 e n. 339/2011). Tali discipline rappresentano uno strumento imprescindibile per assicurare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

Alla luce di tali principi, la giustificazione di natura ambientale avanzata dal legislatore regionale per la generalizzazione del vincolo della quota minima del 50% di lavorazione risulta manifestamente insufficiente, soprattutto laddove detta misura si traduca in un vincolo territorialmente rigido e generalizzato. Le finalità ambientali regionali, per quanto legittime, non possono infatti legittimare un vincolo territoriale sanzionato da misure di carattere espulsivo quali la sospensione o la decadenza della concessione.

L'imposizione secondo cui almeno la metà del materiale estratto debba essere lavorata all'interno del territorio regionale configura una limitazione alla libera circolazione delle merci, che si pone in evidente contrasto con la tutela della concorrenza, materia trasversale di esclusiva competenza statale. In tale ambito, infatti, non sono ammesse regolamentazioni regionali difformi che incidano direttamente sulle regole del mercato, come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale e dall'art. 120 della Costituzione nella sua interpretazione estensiva.



Sulla base delle considerazioni sopra esposte, si ritiene che le esigenze ambientali richiamate dal legislatore regionale non risultino idonee, né per contenuto né per grado di necessità, a giustificare l'adozione di una misura tanto rigida e generalizzata quale il vincolo localizzativo previsto dalla normativa regionale.

Non si ravvisa, pertanto, una giustificazione adeguata e proporzionata alla limitazione imposta dalla disposizione in esame. Ne consegue che la norma che introduce l'obbligo di effettuare la lavorazione di almeno il cinquanta per cento del materiale estratto nel territorio Apuo-Versiliese risulta suscettibile di censura sotto il profilo della violazione dei principi di tutela della concorrenza e della libertà economica.

P.Q.M.

Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2 e quelli collegati, articoli 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge regionale della Toscana 21 agosto 2025, n. 52.

Si allega:

estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei ministri del 17 ottobre 2025 e relativo allegato.

Roma, 24 ottobre 2025

L'Avvocato dello Stato: MESSUTI

25C00268

N. 214

*Ordinanza del 12 settembre 2025 del Giudice di pace di Napoli
nel procedimento civile promosso da G. C. contro la Prefettura di Napoli*

Circolazione stradale – Codice della strada – Condizioni e limitazioni della circolazione sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali – Previsione che subordina l'attività di soccorso stradale e la rimozione dei veicoli a preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada, esonerando da tale obbligo esclusivamente le forze armate e di polizia.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 175, comma 12.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI NAPOLI

PRIMA SEZIONE CIVILE

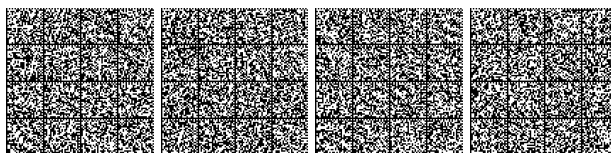
Udienza del 12 settembre 2025.

Presente per il ricorrente l'Avv. **Ciro Donnarumma** il quale si riporta al ricorso introduttivo e alla documentazione ad esso allegata. Conclude per, raccoglimento integrale dell'impugnativa e per il conseguente annullamento del verbale contestato e della sanzione accessoria della decurtazione di due punti dalla patente di guida del ricorrente.

Vinte le spese, diritti e onorari di lite, oltre accessori di legge e spese forfetarie con attribuzione allo scrivente procuratore per anticipo fattone.

Chiede che il contenzioso venga deciso.

Il Giudice di Pace letti gli atti



PREMESSO CHE

Il presente giudizio ha per oggetto l'annullamento integrate, previa sospensiva dell'esecutività, del verbale n. ..., elevato da personale della Polizia di Stato, sezione Polizia Stradale di Napoli, alle ore ... circa del ... lungo la tangenziale di ..., località ..., a carico del carro attrezzi modello «Fiat Iveco» 35 Tg. ..., per presunta violazione dell'art. 175, comma 12, del codice della strada, in quanto, a giudizio dei verbalizzanti, stava effettuando un soccorso stradale non autorizzato dall'ente gestore della strada, su apposita piazzola di sosta.

Con ricorso proposto da C ... G. ... avverso l'ordinanza-ingiunzione prefettizia relativa a violazione del codice della strada, fra le altre questioni, veniva sollevata una violazione delle norme costituzionali concernenti gli artt. 13 e 41, per quanto disposto dall'art. 175, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), nella parte in cui subordina l'attività di soccorso stradale e la rimozione dei veicoli a preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada, esonerando da tale obbligo esclusivamente le Forze armate e di polizia.

Per meglio precisare, la parte ricorrente sottolineava l'esclusione del cosiddetto soccorso automobilistico effettuato non a vantaggio di un veicolo ampiamente distrutto/danneggiato e non marciante, poiché appena coinvolte in un grave incidente stradale, bensì di un veicolo rimasto in avaria (ad esempio, per un improvviso guasto al motore o per mancanza di carburante), fermo in assoluta sicurezza nelle pertinenze della strada, ovvero nella corsia di emergenza o in piazzola di sosta, con il conducente presente sul posto e in perfette condizioni di salute; veicolo che, in altri termini, non costituisce alcun intralcio e/o pericolo per gli altri utenti della strada (*cf.* Direttiva del 24 maggio 1999, n. 4956/26, Gabinetto Ministero lavori pubblici, lettera c). Precisava altresì che i diritti costituzionali non possono essere soppressi da alcuna norma legislativa (diritto alla libertà personale e di impresa, articoli 13 e 41 Cost.), e che l'autorizzazione prevista dall'art. 175, comma 12, C.d.S. cede di fronte al diritto dell'automobilista in avaria di farsi assistere dalla persona o dalla ditta di propria fiducia, non essendo presente nel nostro ordinamento alcuna norma che lo vieti.

Sempre parte ricorrente richiamava inoltre la Direttiva del Ministero dei lavori pubblici n. 3279 del 24 maggio 1999, punti 3 e 4, che non solo definisce il contenuto dell'attività oggetto di autorizzazione, ma delimita anche le condizioni in presenza delle quali (veicolo in sosta e in sicurezza, non intralciando la fluidità del traffico veicolare, con conducente incolume) l'automobilista in panne è libero di farsi aiutare da un soccorritore di propria fiducia.

RILEVATO CHE

Da una lettura degli atti, e del dettato normativo sopra richiamato, la questione evocata da parte ricorrente circa il contrasto con alcuni articoli della Costituzione, a parere di questo Giudicante, non è manifestamente infondata, in quanto:

la norma di cui all'art. 175, comma 12, del codice della strada è chiaramente rilevante ai fini della decisione del presente giudizio, e raccoglimento della questione di legittimità comporterebbe l'illegittimità della sanzione irrogata e l'annullamento del verbale contravvenzionale impugnato;

il citato articolo, come eccepito dalla parte ricorrente, appare in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, in quanto costituisce una limitazione sproporzionata e indeterminata alla libertà di iniziativa economica privata, affidando alla discrezionalità dell'ente proprietario della strada il potere di concedere o negare autorizzazioni, senza criteri oggettivi fissati dalla legge, e senza adeguate garanzie procedurali;

inoltre contrasta, come eccepito sempre da parte ricorrente, anche con l'art. 13 della Costituzione, che sancisce il diritto inviolabile alla libertà personale, la quale non può essere limitata se non nei casi e modi previsti dalla legge e con garanzie determinate a tutela dell'interessato. Per meglio dire. La preventiva autorizzazione imposta dall'art. 175, comma 12, del codice della strada — laddove impedisce al cittadino in avaria di farsi assistere liberamente dalla persona o dalla ditta di propria fiducia — configura una compressione non giustificata e sproporzionata di tale libertà personale. Non esiste, infatti, alcuna norma nell'ordinamento che legittimi tale ingerenza preventiva nell'ambito di un'attività privata di soccorso tecnico, specialmente in un contesto (come una piazzola di emergenza) che non compromette la sicurezza della circolazione;

inoltre, questo giudicante rileva che il sopra indicato articolo contrasta anche con gli articoli 3 e 97 della Costituzione per i motivi di seguito esposti;

l'art. 175, comma 12 del codice della strada contrasta con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto prevederebbe una selezione fra operatori autorizzati al soccorso stradale, tutti in possesso delle medesime competenze e capacità, da applicare senza



alcun margine di discrezionalità, anche vincolata, che potrebbe risultare inadeguato rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore per la tutela dell'automobilista e degli altri utenti della strada;

inoltre, sempre l'art. 175, comma 12, del codice della strada, appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto introduce un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti economici privati, idonei e abilitati allo svolgimento dell'attività di soccorso stradale, e dunque legittimamente operanti — nel settore, i quali tuttavia non possono intervenire sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali in assenza di preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada, rispetto agli enti autorizzati da tale ente;

tali argomentazioni inducono alla verifica sul corretto uso del potere normativo, e implicano una analisi sulle ragioni che portano una determinata disciplina ad operare, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione oppure quella specifica distinzione. In caso contrario;

tale disparità risulta priva di una chiara giustificazione riconducibile alla natura del servizio prestato, dal momento che entrambe le categorie di operatori sono parimenti abilitate allo svolgimento delle medesime operazioni di soccorso.

CONSIDERATO CHE

La giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che le limitazioni all'iniziativa economica devono essere necessarie, proporzionate e sorrette da un interesse generale chiaramente individuato, e che le differenziazioni di trattamento devono essere giustificate da ragioni oggettive e razionali.

La norma (art. 175 comma 12 C.d.S.) non distingue in modo chiaro tra interventi di assistenza tecnica in luogo sicuro (ad es. piazzola di emergenza) e interventi di rimozione/traino, estendendo indiscriminatamente il regime autorizzatorio.

Tale interpretazione comporta una lesione dei principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 Cost.), di libertà personale (art. 13 Cost.), di iniziativa economica (art. 41 Cost.), e una violazione di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) poiché vengono vietate arbitrariamente attività tecniche lecite svolte in contesti che non compromettono la sicurezza della circolazione e, allo stesso, tempo si determina una disparità di trattamento tra operatori dalle caratteristiche simili.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevate e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), per contrasto con gli articoli 3, 13, 41 e 97 della Costituzione;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il presente giudizio fino alla decisione della Corte;

Ordina alla cancelleria di provvedere alla notifica della presente ordinanza:

alle parti in causa;

al Presidente del Consiglio dei Ministri;

ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

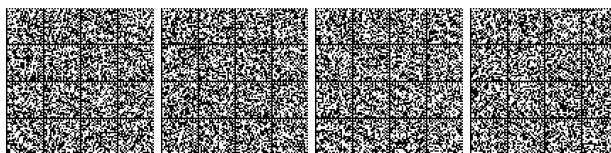
Sospende l'efficacia esecutiva del verbale contravvenzionale n. ... elevato da personale della Polizia di Stato, sezione Polizia Stradale di Napoli, alle ore ... circa del ... in attesa della decisione della Corte Costituzionale e rinvia la causa alla data del 16 gennaio 2026 per le determinazioni della predetta Corte;

Visti gli atti della causa intestata e visti gli artt. 320, 281-duodecies e 127-ter del codice di procedura civile;

Considerata l'opportunità di sostituire la celebrazione dell'udienza mediante il deposito telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni.

ASSEGNA

Alle parti termine fino al 16 gennaio 2026 per il deposito telematico delle predette note scritte, da intitolarsi come: «Note scritte in sostituzione udienza».



AVVERTE

Che, previa verifica della rituale comunicazione, il giudice di pace provvede ai sensi dell'art. 127-ter del codice di procedura civile;

Che, se nessuna delle parti deposita le note nel termine assegnato, verrà assegnato nuovo termine perentorio per il deposito delle note scritte o sarà fissata udienza se nessuna delle parti depositerà le note nel nuovo termine o comparirà all'udienza, sarà ordinata la cancellazione della causa dal ruolo e dichiara l'estinzione del processo;

Che ciascuna delle parti costituite può opporsi da suddetta trattazione con modalità scritta entro cinque giorni dalla comunicazione del presente decreto;

Che in caso di opposizione alla trattazione scritta, il giudice di pace provvederà con decreto non impugnabile nei successivi cinque giorni fissando, se necessario, una nuova data di udienza.

Si comunichi.

Napoli il 12 settembre 2025

Il Giudice di pace: RESTAGNO

25C00264

N. 215

Ordinanza del 10 ottobre 2025 della Corte d'appello di Torino nel procedimento civile promosso dalla Questura di Torino contro Y. K.

Straniero – Immigrazione – Trattenimento disposto dal questore del richiedente la protezione internazionale – Udienza per la convalida – Omessa previsione che il richiedente la protezione internazionale, prima di essere sentito dall'autorità giudiziaria in sede di convalida del trattenimento, sia avvisato della possibilità che le sue dichiarazioni siano utilizzate contro di lui – Mancata previsione della facoltà per il medesimo soggetto di non rendere dichiarazioni e di ciò di essere previamente avvertito – Mancanza di una disciplina sulle conseguenze derivanti dalla mancata formulazione di tali avvisi.

- 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 5, in combinato disposto con l'art. 14, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

CORTE D'APPELLO DI TORINO

SEZIONE SETTIMA CIVILE

Il consigliere Giacomo Marson ha pronunciato la seguente ordinanza premesso che il Questore di Torino ha disposto il trattenimento di Y K presso il centro di permanenza per i rimpatri di Torino con provvedimento del , ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, chiedendone tempestivamente la convalida a questa Corte d'appello;



OSSERVA

All'udienza del 9 ottobre 2025, fissata ai sensi dell'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, questo consigliere ha provveduto a sentire il richiedente la protezione internazionale, come previsto dall'art. 14, comma 4, terz'ultimo periodo, decreto legislativo n. 286/1998, espressamente richiamato dall'art. 6 citato.

Y K è stato trattenuto con provvedimento emesso dalla Questura di Torino il , ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, sulla base della ritenuta strumentalità della domanda di protezione internazionale formalizzata dal medesimo in pari data.

In occasione dell'udienza del 9 ottobre 2025, Y K è stato sentito e ha dichiarato di essere in Italia dal e di avere avuto il permesso di soggiorno, che gli è stato revocato quando è stata eseguita la condanna riportata per i delitti di maltrattamenti in famiglia, atti persecutori e violenza sessuale, tutti commessi in danno della medesima persona offesa, alla quale era legato sentimentalmente.

Dopo la revoca del permesso di soggiorno, Y K non ha mai formalizzato istanza di protezione internazionale, fino al momento della sua liberazione dal carcere, che è concisa esattamente con l'inizio del trattenimento presso il centro di permanenza per i rimpatri.

Proprio per questo motivo, il richiedente la protezione internazionale ha riferito di non avere alcun legame attuale con il territorio italiano, né di svolgere attività lavorativa, né di avere una rete familiare che renda ineseguibile il provvedimento di espulsione dal territorio dello Stato, atto che costituisce il primo, indefettibile presupposto del trattenimento.

Y K ha dichiarato di avere mantenuto rapporti con il figlio nato dalla relazione con la persona offesa dei gravi reati per cui è stato recluso fin dal 4 luglio 2023, data in cui è stata data esecuzione all'ordine di carcerazione, ma soltanto attraverso videochiamate, senza che risulti ormai da anni instaurata una convivenza.

Inoltre, anche prima di fare ingresso in carcere, il trattenuto era disoccupato (dal) e ha dichiarato di aver vissuto «per strada».

Considerato il tenore di queste dichiarazioni, assume valore decisivo la valutazione della legittimità costituzionale della disciplina derivante dal combinato disposto degli art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 e 14, comma 4, decreto legislativo n. 286/1998, in relazione all'omessa previsione della necessità che, prima di essere sentito, il soggetto interessato sia avvisato dell'eventualità che le sue dichiarazioni potrebbero essere utilizzate contro di lui; in relazione alla mancata previsione che il richiedente la protezione internazionale possa avvalersi della facoltà di non rendere dichiarazioni e di ciò venga previamente avvertito; nonché in relazione alla mancanza di una disciplina sulle conseguenze derivanti dalla mancata formulazione di questi avvisi.

È immediatamente possibile cogliere la rilevanza della questione che si intende prospettare rispetto al caso concreto.

Sotto un primo profilo, in punto di diritto, non osta alla proposizione del presente incidente di costituzionalità la peculiare natura del procedimento di convalida del trattenimento, che è sottoposto ai brevi termini perentori previsti dal medesimo complesso di norme sospettate di incostituzionalità («Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive» al pervenimento degli atti, pena la cessazione di efficacia del provvedimento del Questore).

La sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953 non consente a questa Corte d'appello di pronunciarsi sulla convalida del trattenimento entro il termine imposto dalla legge, ragione per cui deve ritenersi cessato ogni effetto del trattenimento ai sensi del combinato disposto degli art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 e 14, comma 4, penultimo periodo decreto legislativo n. 286/1998.

Per questo motivo merita precisare che, successivamente al deposito della presente ordinanza, con separato provvedimento, verrà disposto il rilascio di Y K dal centro di permanenza per i rimpatri ove si trova attualmente trattenuto.

La questione concernente la possibilità di sollevare incidente di costituzionalità anche in questi casi è già stata più volte valutata e risolta positivamente dalla Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 96 del 2025 (punti 4. e seguenti del «Considerato in diritto»).

In particolare, merita richiamare in questa sede il punto 2.1. del «Considerato in diritto» della sentenza della Corte costituzionale n. 212 del 2023, al quale può farsi in questa sede integrale rimando per affermare che: «va pertanto riaffermato l'interesse di colui che è stato privato della libertà personale a una pronuncia sulla legittimità del provvedimento restrittivo, pur avendo egli, nelle more, riacquisito la libertà (sentenza n. 54 del 1993 e ordinanza n. 304 del 1991); e va altresì ribadito che, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, la cessazione dello stato di restrizione non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 137 del 2020, punto 2.1. del Considerato in diritto)».

Sotto un secondo profilo, occorre osservare che la normativa sospettata di illegittimità costituzionale impone al giudice della convalida di «sentire» previamente l'interessato, se comparso.



Deve ritenersi che l'interlocuzione con questo soggetto, pur rispondendo a esigenze di garanzia e pur svolgendosi alla presenza di un difensore che lo assiste, necessariamente si risolve anche nell'assunzione di informazioni, veicolate proprio dal diretto interessato, potenzialmente nocive per lui, come puntualmente avvenuto anche nel caso concreto.

In altre parole, una volta prevista l'interlocuzione con l'Autorità giudiziaria chiamata a valutare la legittimità della privazione della sua libertà personale, si ritiene assolutamente necessario tutelare il trattenuto attraverso il riconoscimento di un consapevole diritto al silenzio, che attualmente non è in alcun modo contemplato dall'ordinamento.

Tale esigenza di tutela appare particolarmente stringente in ragione della peculiare situazione in cui versa il richiedente la protezione internazionale, della quale anche la Corte costituzionale si è già mostrata perfettamente consapevole.

In particolare, nella sentenza n. 212 del 2023 la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare che: «nel caso di specie, si è di fronte alla fattispecie particolare dello straniero che è anche richiedente asilo, il quale dunque si trova in una situazione ancor più delicata, che richiederebbe un alto grado di protezione, secondo le norme del diritto dell'Unione europea (di cui alle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE)».

Le medesime norme che impongono al giudice della convalida di sentire il trattenuto sono completamente silenti a proposito delle garanzie che devono presidiare questo incumbente.

Questo vuoto normativo non si ritiene possa essere colmato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sospettate di incostituzionalità proprio in ragione della peculiare posizione giuridica dello straniero trattenuto richiedente la protezione internazionale e del contesto in cui egli si trova nel momento in cui deve essere sentito, come nel prosieguo si avrà modo di specificare più dettagliatamente.

In terzo luogo, la non manifesta irrilevanza della questione di legittimità prospettata può essere ritenuta anche con riferimento a considerazioni più strettamente attinenti al merito.

Deve osservarsi che Y K ha reso dichiarazioni dal contenuto inequivocabilmente a sé sfavorevole, da sole idonee a dimostrare la fondatezza delle ragioni sulla cui base il Questore di Torino ha disposto il trattenimento.

Alla luce delle dichiarazioni rese dal trattenuto all'udienza di convalida del 9 ottobre 2025, sopra sommariamente riportate, emerge evidente la sussistenza di fondati motivi per ritenere che la sua domanda di protezione internazionale sia stata effettivamente presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione.

È appena il caso di osservare l'irrilevanza del fatto che alcune delle informazioni riferite da Y K sono desumibili anche da altri atti del procedimento, questione che, sotto alti profili comunque connessi alla valutazione del diritto al silenzio che viene in rilievo anche nella presente sede, è già stata risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 111/2023 (punto 3.5.1. del «Considerato in diritto»).

Pertanto, molte delle circostanze riportate dal trattenuto nel corso della sua escussione, come, per esempio, quelle relative alle condizioni personali precedenti alla carcerazione, ai rapporti col figlio e all'individuazione della persona offesa dei reati per cui è stato detenuto, non erano desumibili dagli atti, né dal provvedimento del Questore, invero motivato facendo esclusivo riferimento a clausole di stile, riproducenti il mero dato normativo.

Il vuoto normativo denunciato con la presente ordinanza non si ritiene colmato neppure dalla previsione della presenza del difensore all'udienza in cui il trattenuto deve essere sentito, imposta dal combinato disposto degli art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 e 14, comma 4, decreto legislativo n. 286/1998.

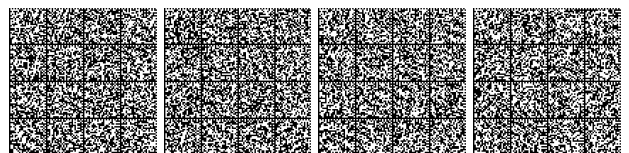
In assenza di una puntuale disciplina che regoli il diritto al silenzio, infatti, neppure tale presidio di legalità risulta sufficiente a garantire i diritti del soggetto privato della libertà personale.

Occorre anche evidenziare che, con riferimento al caso di specie, gli oneri informativi che si assumono violati non sono stati garantiti nemmeno nel corso del procedimento amministrativo prodromico al trattenimento oggetto del giudizio che vede coinvolto Y K.

Il provvedimento del Questore del 2 ottobre 2015, già convalidato dal Giudice di pace di Torino, fa doverosamente menzione al fatto che all'ingresso nel centro di permanenza per i rimpatri «veerrà fornito opuscolo informativo di cui all'art. 10, comma 1, decreto legislativo n. 25/2008».

Tale norma fa riferimento al diritto del richiedente la protezione internazionale a ricevere informazioni a proposito «della procedura da seguire, dei suoi diritti e doveri durante il procedimento e dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame».

Per espressa previsione normativa, questo onere si ritiene adempiuto attraverso la consegna all'interessato di un opuscolo appositamente redatto dalla Commissione nazionale, «secondo le modalità definite nel regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 38» (art. 10, comma 2, decreto legislativo n. 25/2008), che, fra le altre indicazioni, deve prevedere «i principali diritti e doveri del richiedente durante la procedura di esame della domanda di protezione internazionale» (lettera b).



Benché l'opuscolo materialmente consegnato a Y K non sia prodotto agli atti del procedimento, la consultazione delle fonti aperte di internet consente di apprezzare come nessun cenno sia contenuto in questo opuscolo al diritto al silenzio, né tanto meno alla possibilità di comparire davanti all'Autorità giudiziaria per essere sentito («Quali sono i miei diritti di richiedente asilo? Essere informato: l'ufficio di Polizia che riceve la tua domanda di protezione internazionale ti informa sui tuoi diritti e doveri e su ogni fase della procedura. Per qualsiasi ulteriore informazione rivolgiti ad un operatore legale del tuo centro di accoglienza o delle associazioni di tutela dei richiedenti asilo e rifugiati presenti sul territorio. In qualsiasi frase della procedura puoi sempre contattare anche l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - UNHCR»).

Risulta per ciò solo evidente che il trattenuto non ha mai ricevuto alcuna informazione su un relevantissimo corollario del proprio diritto a difendersi, che si ritiene debba essergli assicurato proprio in virtù della privazione della libertà personale patita.

In conclusione, la questione di legittimità costituzionale che ci si appresta a formulare si palesa rilevante nel presente procedimento, anche perché da ritenersi decisiva ai fini della valutazione della fondatezza del provvedimento che questa Corte d'appello è chiamata a convalidare.

Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza della questione proposta, si rende necessaria una premessa di carattere generale.

Tanto la giurisprudenza della Corte costituzionale, quanto quella di legittimità sono ormai da tempo unanimemente assestate nel senso di affermare la natura limitativa della libertà personale del trattenimento dello straniero.

In particolare, oltre alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 2025, tale principio è stato affermato anche nella sentenza n. 212 del 2023, nella sentenza n. 127 del 2022 e, in precedenza, anche nella sentenza n. 105 del 2001.

Nel solco della medesima linea interpretativa si pone la Corte di cassazione, che ugualmente, ancora più di recente, ha ritenuto «pacifico» il fatto che la materia del trattenimento delle persone straniere «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... nella materia della libertà personale», giungendo a constatare che la «sostanziale assimilabilità fra i due moduli restrittivi» rappresenta «un dato ormai acquisito, nella giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 96 del 2025) e di legittimità (fra le tante, si richiamano Sez. 1, n. 9556 del 7 marzo 2025 - Rv. 287568-03; Sez. 1, n. 15751 del 22 aprile 2025, Rv. 287812-01; Sez. 1, n. 15757 del 22 aprile 2025, Rv. 287844-03; Sez. 1, n. 15746 del 22 aprile 2025, Rv. 287810-01; Sez. 1, n. 15754 del 22 aprile 2025, Rv. 287842-02)» (Cfr. Corte di cassazione, Sezione prima penale, ordinanza n. 30297 del 4 settembre 2025).

Tale ricostruzione trova riscontro anche nella normativa e nella giurisprudenza comunitarie.

In particolare, la direttiva 2008/115/CE afferma al «considerando» 17 che «i cittadini di paesi terzi che sono trattenuti dovrebbero essere trattati in modo umano e dignitoso, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e in conformità del diritto nazionale e internazionale».

Partendo da questa premessa, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea è orientata nel senso di ritenere che la nozione di trattenimento di un cittadino di un paese terzo implica il suo confinamento in un luogo determinato, che lo priva della libertà personale e, in particolare evidenzia che tale situazione implica una grave «ingerenza nel diritto alla libertà sancito all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (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).

Merita richiamare anche la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 6 ottobre 2016 - Ricorsi nn. 3342/11, 3391/11, 3408/11 e 3447/11 - Causa e altri c. Italia, che al paragrafo 70 prevede: «quando si tratta di una privazione della libertà, è particolarmente importante soddisfare il principio generale della certezza del diritto. Di conseguenza, è essenziale che le condizioni di privazione della libertà in virtù del diritto interno siano definite chiaramente e che la legge stessa sia prevedibile nella sua applicazione, in modo da soddisfare il criterio di «legalità» stabilito dalla Convenzione, che esige che ogni legge sia sufficientemente precisa per permettere al cittadino — che eventualmente potrà avvalersi di consulenti illuminati — di prevedere, ad un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto (*Baranowski c. Polonia*, n. 28358/95, §§ 50-52, CEDU 2000-111, *Ječius c. Lituania*, n. 34578/97, § 56, CEDU 2000-1X, e *Mooren c. Germania [GC]*, n. 11364/03, § 76, 9 luglio 2009)».

Muovendo da tali premesse, è ineludibile la necessità di valutare se il sistema normativo delineato dal combinato disposto degli art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 e 14, comma 4, decreto legislativo n. 286/1998 risponda a tali principi.

In particolare, la questione qui proposta concerne l'escussione del cittadino straniero richiedente la protezione internazionale, trattenuto per ordine del Questore, prevista dalle norme appena richiamate nel corso del procedimento di convalida attualmente svolto davanti alla Corte d'appello in composizione monocratica.



Si ritiene che tale disciplina contrasti con i principi di cui agli art. 24 comma 2 e 3 della Costituzione. Sotto il primo profilo, la non manifesta infondatezza della questione che si intende sottoporre all'esame della Corte costituzionale può essere affermata in relazione al diritto al silenzio, che costituisce un corollario del diritto alla difesa costituzionalmente garantito e riconosciuto anche dal diritto dell'Unione europea.

In particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato che, benché l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali non menzioni espressamente il diritto al silenzio, quest'ultimo costituisce una norma internazionale generalmente riconosciuta, che si trova al centro della nozione di equo processo e pone il giudicato al riparo da una coercizione abusiva da parte delle autorità, in quanto contribuisce ad evitare errori giudiziari e a garantire il risultato a cui mira tale norma (cfr. sentenza John Murray c. Regno Unito, 8 febbraio 1996, paragrafo 45).

Del resto, nelle già richiamate sentenze Baranowski c. Polonia, n. 28358/95, paragrafi 50-52; Ječius c. Lituania, n. 34578/97, paragrafo 56; Mooren c. Germania [GC], n. 11364/03, paragrafo 76, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha esplicitamente statuito che è dovere della legislazione nazionale quello di porre ogni soggetto che viene sottoposto a una privazione della libertà personale «di prevedere, ad un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto».

Il non aver previsto che il trattenuto richiedente la protezione internazionale, prima di essere sentito nel corso dell'udienza di convalida del trattenimento, venga avvisato della possibilità che le sue dichiarazioni vengano utilizzate per motivare una privazione della libertà personale e della possibilità, proprio per questo, di astenersi dal rendere dichiarazioni si ritiene costituisca un pregiudizio del diritto di difesa e, dunque, integri una violazione degli art. 24, comma 2 della Costituzione e dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, applicabile anche alla materia dei trattenimenti in virtù di quanto sopra precisato attraverso il rimando a pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La circostanza che la privazione della libertà personale non derivi dalla commissione di un reato non può costituire ragione sufficiente a eliminare tale pregiudizio.

Muovendo dalla «sostanziale assimilabilità fra i due moduli restrittivi», già a più riprese affermata dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, deve osservarsi che l'art. 24 della Costituzione non pone alcuna distinzione di materia in quanto prevede al primo comma il diritto di chiunque ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, senza alcuna limitazione e, correlativamente, statuisce al secondo comma l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, vale a dire, ancora una volta, indipendentemente dalla natura dei diritti che si intendono tutelare in giudizio.

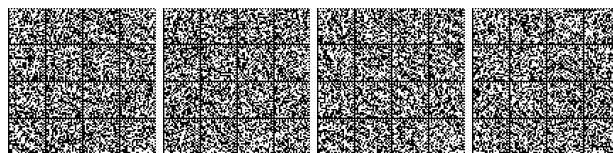
In altre parole, si ritiene che il diritto al silenzio, espressione del principio «*nemo tenetur se detegere*», corollario dei diritti riconosciuti tanto dalla Costituzione italiana, quanto dalla normativa dell'Unione europea, trascende dall'ambito penalistico strettamente inteso e deve trovare applicazione anche nei casi in cui la limitazione alla libertà personale derivi da una fonte amministrativa, qual è da considerare il provvedimento di trattenimento del richiedente la protezione internazionale disposto dal Questore ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015.

Quanto precede pare tanto più vero se si considera il grado estremamente elevato di pregiudizio per la libertà personale che implica il trattenimento nel centro di permanenza per i rimpatri, il fatto che tale misura è astrattamente destinata a protrarsi per un periodo non certo limitato di tempo (pari a dodici mesi, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 8, decreto legislativo n. 142/2015) e, stando a quanto espressamente indicato all'art. 5, comma 1, lettera F della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, legittima la privazione della libertà in quanto è rivolta a «una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione».

Non è casuale osservare che la disciplina del trattenimento dei richiedenti la protezione internazionale, per quanto compatibile, contempla esattamente i medesimi principi sanciti dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali a garanzia dell'«accusato».

In particolare, il comma 3 di questa norma sancisce i diritti a «(a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) *OMISSIS*; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza», vale a dire di godere delle medesime garanzie già attualmente riconosciute al trattenuto.

Con il prevedere che «ogni legge sia sufficientemente precisa», anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (e altri c. Italia nn. 3342/11, 3391/11, 3408/11 e 3447/11, paragrafo 70, Baranowski c. Polonia, n. 28358/95, paragrafi 50-52; Ječius c. Lituania, n. 34578/97, paragrafo 56; Mooren c. Germania [GC], n. 11364/03, paragrafo 76) sembra stigmatizzare il vuoto normativo che si sospetta di illegittimità costituzionale.



Tutto ciò premesso, come già accennato, si ritiene che la garanzia effettiva del diritto a non rendere dichiarazioni contro sé stesso esiga la previsione di idonei strumenti procedurali, che ne assicurino il rispetto da parte dell'Autorità procedente.

In analogia con la disciplina penalistica prevista a tutela della persona indagata sottoposta a interrogatorio (art. 64, commi 3 e 3-bis del codice di procedura penale), tali strumenti possono essere individuati, in primo luogo, nell'integrare la disciplina relativa alla convalida del trattenimento del cittadino straniero richiedente la protezione internazionale prevedendo esplicitamente la necessità di fornire al cittadino straniero richiedente la protezione internazionale le necessarie informazioni, rendendolo edotto del fatto che le sue dichiarazioni potrebbero essere usate contro di lui.

In seconda istanza, il pieno rispetto del diritto di difesa costituzionalmente garantito impone di riconoscere espressamente al soggetto trattenuto la facoltà di non essere sentito, pur comprendendo come suo diritto, proprio al fine di non trovarsi nella posizione di riferire circostanze a sé sfavorevoli e che di ciò venga previamente avvertito.

Tali profili si ritengono meritevoli di particolare considerazione in rapporto alla necessità di controbilanciare la pressione psicologica che inevitabilmente è connessa a un incombente che, per espressa previsione normativa, si svolge «ove possibile, a distanza mediante un collegamento audiovisivo, tra l'aula d'udienza e il centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 nel quale egli [il richiedente la protezione internazionale — n.d.e.] è trattenuto».

Il pieno rispetto del diritto al silenzio impone, infine, che l'ordinamento preveda la sanzione processuale dell'inutilizzabilità di tutte le dichiarazioni rese dall'interessato, allorché questi obblighi procedurali siano stati violati.

Nessuna di queste tutele è attualmente contemplata nei casi di interlocuzione del richiedente la protezione internazionale con il giudice, nonostante tale incombente sia normativamente imposto nel corso dell'udienza di convalida del trattenimento, quando l'interessato sia comparso.

Deve ritenersi che da tali omissioni derivino conseguenze molto rilevanti sui diritti di difesa dell'interessato, al quale non è oggi riconosciuto un consapevole diritto al silenzio, pur a fronte del fatto che tale diritto viene necessariamente in gioco tutte le volte in cui il richiedente la protezione internazionale compare davanti alla Corte d'appello per la convalida del trattenimento e potrebbe trovarsi nella condizione di rendere dichiarazioni suscettibili di essere utilizzate nell'ambito di quel procedimento e, dunque, di patire una rilevante menomazione della sua libertà personale anche motivata dal contenuto delle circostanze riferite quando viene sentito.

Discende da ciò la ritenuta non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale appena prospettata in relazione combinato disposto degli art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 e 14 comma 4 decreto legislativo n. 286/1998 per violazione dell'art. 24, comma 2 della Costituzione, oltre dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali.

Sotto altro profilo, la «sostanziale assimilabilità» fra la materia del trattenimento delle persone straniere e quella della libertà personale di matrice penalistica, costantemente affermata dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità e data ormai per «pacifica», impone di rilevare come la disciplina prevista in tema di convalida del trattenimento dei richiedenti la protezione internazionale presenti profili di irragionevole disparità di trattamento rispetto a quella dettata a tutela delle persone indagate o imputate nel procedimento penale.

Si è già avuto modo di evidenziare, ma merita ribadire anche in questa sede, che la Corte costituzionale ha descritto la materia disciplinata dall'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 come una «fattispecie particolare dello straniero che è anche richiedente asilo, il quale dunque si trova in una situazione ancor più delicata, che richiederebbe un alto grado di protezione, secondo le norme del diritto dell'Unione europea (di cui alle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE)» (cfr. sentenza n. 212 del 2023). Tale precisazione si ritiene particolarmente rilevante in quanto dimostra con ancora maggiore evidenza il carattere irragionevole della minore tutela che l'ordinamento appresta a questi soggetti rispetto a quella delle persone sottoposte a indagini o imputate, pur a fronte della identica situazione di grave pregiudizio per la libertà personale che tutti questi soggetti si trovano a subire.

A causa della sua incompletezza, la disciplina che in questa sede si intende censurare di illegittimità costituzionale presenta, pertanto, profili di irragionevole disparità di trattamento, contrastanti con il principio di cui all'art. 3 della Costituzione.

Infatti, il combinato disposto degli art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 e 14, comma 4, decreto legislativo n. 286/1998 prevede una disciplina che regola in modo diverso situazioni definite anche dalla Corte di cassazione come connotate da «sostanziale assimilabilità», quanto meno con riferimento agli effetti, o, meglio, omette di prevedere e con ciò regola in modo diverso.



In ragione di ciò, è ragionevole ritenere che, oltre agli effetti, anche le garanzie che assistono i soggetti accomunati dal rischio di veder limitata la propria libertà personale debbano essere assicurate in egual misura nel corso dei procedimenti (i «due moduli restrittivi» «sostanzialmente» assimilabili, secondo l'ordinanza n. 30297 del 4 settembre 2025 della Corte di cassazione, Sezione prima penale precedentemente citata) che li vedono rispettivamente coinvolti.

In conclusione, alla luce di tutto quanto in qui esposto, la questione di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza risulta non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Costituzione e 23, legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 e 14, comma 4, decreto legislativo n. 286/1998, nella parte in cui non prevede che, prima di essere sentito dall'Autorità giudiziaria in sede di convalida del trattenimento, il richiedente la protezione internazionale sia avvisato della possibilità che le sue dichiarazioni siano utilizzate contro di lui; nella parte in cui non riconosce espressamente al medesimo soggetto la facoltà di non essere sentito, pur comparendo e di ciò venga previamente avvertito; nonché nella parte in cui non disciplina le conseguenze derivanti dalla mancata formulazione di questi avvisi, per violazione degli art. 24 comma 2 e art. 3 della Costituzione;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento n. 1245/2025 R.G.C. sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina la notificazione della presente ordinanza alla Presidente del Consiglio dei Ministri;

Dispone la comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti del presente procedimento;

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Torino, 10 ottobre 2025

Il consigliere: MARSON

25C00265

N. 216

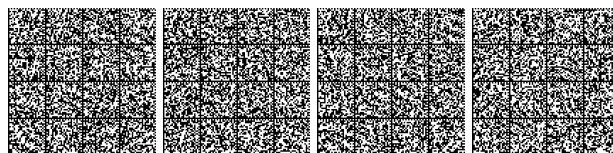
Ordinanza dell'8 settembre 2025 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da D.W.N. K. e A. M. contro la Regione Lombardia ed il Ministero della salute

Straniero – Sanità pubblica – Assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale (SSN) – Iscrizione obbligatoria al SSN/SSR – Individuazione dei cittadini stranieri tenuti all'iscrizione in relazione al rispettivo titolo di soggiorno – Omessa inclusione dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per la quale era prevista l'iscrizione obbligatoria.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 34, comma 1.

In subordine: Straniero – Sanità pubblica – Assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale (SSN) – Previsione per i cittadini stranieri non rientranti nelle categorie tenute all'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale (nel caso di specie: titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità) dell'obbligo di assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio o maternità, mediante stipula di apposita polizza assicurativa con istituto assicurativo italiano o straniero, o, in alternativa, della possibilità di iscriversi volontariamente al SSN/SSR pagando una somma che non può essere inferiore a euro 2.000 annui.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 34, comma 3.



TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE LAVORO

Ordinanza ex art. 23 comma 2 legge 11 marzo 1953, n. 87

Il Giudice dott.ssa Paola Ghinoy, a scioglimento della formulata riserva, ha pronunciato la seguente ordinanza

Ritenuto in fatto

I. Con ricorso ex art. 281-*decies* codice di procedura civile e art. 28 decreto legislativo 150/2011, K. D. W. N. e M. A. hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Milano in funzione di Giudice del lavoro la Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*.

K. D. W. N. ha rappresentato:

- di essere cittadino egiziano;
- di aver fatto ingresso in Italia nel 2000 e di essere stato titolare prima di permesso per lavoro, dal 2003 al 2012, poi di permesso per attesa occupazione per un anno;
- di non aver più potuto svolgere alcuna attività lavorativa dal 2012 in quanto affetto da «sindrome schizoaffettiva con sintomi psicotici» e da «spondilodiscopatie multiple lombari», patologie per le quali è stato riconosciuto dalla Commissione medica per l'accertamento dell'invalidità civile, delle condizioni visive e della sordità «Invalido con totale e permanente inabilità lavorativa: 100% art. 2 e 12 legge n. 118/71» e dalla Commissione medica per l'accertamento dell'handicap «Portatore di handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104»;
- di avere quale unica fonte di reddito dal 2012 la pensione di inabilità erogatagli dall'INPS ai sensi dell'art. 12 legge n. 118/1971; nel 2024 ha inoltre percepito l'Assegno di Inclusione ai sensi dell'art. 11 legge n. 85/2023;
- di aver ottenuto, a seguito della scadenza del permesso per attesa occupazione e in quanto titolare di trattamento di invalidità, un permesso per residenza elettiva, rinnovato più volte sino al 9 agosto 2024;
- di aver dovuto versare, ai fini dell'iscrizione volontaria al SSN/SSR per l'anno 2024, la somma di euro 2000, su richiesta della Regione Lombardia, per il tramite di ATS Milano, per non restare privo di assistenza sanitaria;
- di aver avuto nel 2023 un reddito pari ad euro 18.816,51;
- di avere a carico tre figli e la coniuge, residenti in Egitto;
- di aver ottenuto con decorrenza dal 3 giugno 2024 permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo CE, e di essere pertanto iscritto ad oggi obbligatoriamente al SSN/SNR.

M. A. ha riferito quanto segue:

- di essere cittadino pakistano;
- di aver fatto ingresso in Italia nel 2009 con permesso di soggiorno per motivi umanitari e di essere poi stato titolare di permesso per lavoro subordinato sino al 2022;
- di non aver più potuto svolgere alcuna attività lavorativa dal 2022 in quanto affetto da «Deficit deambulatorio in pregressa lesione midollare (D6-D7) ischemica post-traumatica con paraparesi spastica AAII. OSAS moderato-severo in CPAP. Asma bronchiale in discreto controllo clinico-funzionale», patologie per le quali è stato riconosciuto dalla Commissione medica per l'accertamento dell'handicap «Portatore di handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104» a decorrere dal 12 ottobre 2022;
- di avere quale unica fonte di reddito la pensione di inabilità erogatagli dall'INPS quale invalido civile, di importo pari a euro 343,66, con maggiorazione sociale di euro 391,39 e indennità di euro 531,76, per un reddito annuo pari a euro 15.936,77;
- di avere a proprio carico la coniuge e due figli residenti in Italia oltre ad un figlio residente in Pakistan;
- di aver ottenuto, a seguito del riconoscimento della condizione di invalidità e della relativa pensione, permesso per residenza elettiva rilasciato in data _____ e con scadenza al 21 febbraio 2024, rinnovato con decorrenza dal _____ sino all'11 ottobre 2025;
- di essere stato titolare di tessera sanitaria, alla scadenza della quale in data _____ non ha più potuto fruire di assistenza sanitaria;



- di essere stato informato dall'ATS competente di dover versare l'importo di euro 2.000,00 per poter tornare alla condizione di assistito iscritto al SSN/SSR e di non aver potuto versare tale importo;

- di essere al momento privo di assistenza sanitaria, unitamente ai propri familiari, e di non poter pertanto tutelare la propria salute seguendo le terapie di mantenimento che ridurrebbero gli effetti della grave patologia da cui è affetto.

2. I ricorrenti hanno chiesto accertarsi il carattere discriminatorio della condotta della Regione consistita nel non aver consentito loro l'iscrizione obbligatoria al SSN ai sensi dell'art. 34 comma 1 TUI e/o nell'aver condizionato l'iscrizione volontaria al SSN ai sensi dell'art. 34 comma 3 TUI al pagamento di un contributo economico pari ad euro 2000, anziché di un contributo commisurato al reddito effettivo, e conseguentemente adottarsi ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti.

Hanno sostenuto che dell'art. 34 comma 1 TUI debba essere data un'interpretazione costituzionalmente orientata estensiva, che consenta l'iscrizione obbligatoria al SSN ai titolari di permesso per residenza elettiva derivante da conversione di un permesso di soggiorno che consenta l'iscrizione obbligatoria. Per il caso di mancato accoglimento di tale interpretazione, hanno dedotto l'incostituzionalità, per violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 32 e 117, comma 1 (in relazione agli articoli 4 e 25 della citata Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili, all'art. 14 CEDU, all'art. 35 CDFUE e all'art. 13 della Carta sociale europea) della Costituzione, dell'art. 34, comma 1, d.lgs. 286/1998, o in subordine dell'art. 34, comma 3, d.lgs. 286/1998, oltre che dell'art. 63, commi 1, 2 e 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

3. La Regione Lombardia si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione passiva, in quanto la condotta contestata trova fondamento in disposizioni di legge nazionale, e chiedendo pertanto l'integrazione del contraddittorio nei confronti dello Stato. Ha altresì richiesto il rigetto del ricorso nel merito e sostenuto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

4. All'udienza del 22 maggio 2025 questo Giudice, ritenuto che l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, oggetto della domanda, sia questione che attiene alla normativa di indirizzo di competenza dello Stato e che i suoi effetti abbiano rilevanza ultraregionale, visto l'art. 102 c.p.c., ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero della salute.

5. Il Ministero si è costituito contestando la legittimazione passiva del Ministero della salute, essendo il comportamento censurato riferibile unicamente alla Regione Lombardia e non essendovi alcun atto riferibile al Ministero della salute. Ha contestato altresì l'ammissibilità dell'azione avversaria per come prospettata, in quanto l'art. 44 del decreto legislativo 286/1998, nel definire i presupposti che legittimano il ricorso alla tutela giudiziaria, si riferisce ad un comportamento e non ad una disposizione che produca una discriminazione. Ha asserito la carenza a ricorrere del sig. K. in quanto ad oggi iscritto obbligatoriamente al SSN, e in ogni caso ha ribadito l'assenza di legittimazione passiva del Ministero della salute rispetto ad una eventuale pretesa risarcitoria avente ad oggetto il contributo di euro 2000 versato per l'anno 2024 alla Regione Lombardia. Nel merito, ha suggerito un'interpretazione dell'art. 34, comma 1, d.lgs. 286/1998 che sostiene che l'elenco delle categorie di cittadini stranieri per cui l'iscrizione al SSN è obbligatoria non sarebbe tassativo e i cittadini stranieri che risultavano già titolari di una autorizzazione al soggiorno per la quale era prevista l'iscrizione obbligatoria potrebbero conservarla alle stesse condizioni (come nel caso dei permessi per motivi di studio oggetto della Circolare 19 luglio 2007 del Ministero): in ragione di ciò, ha concluso che l'esclusione della categoria di appartenenza dei ricorrenti dall'iscrizione obbligatoria al SSN sarebbe frutto di una decisione regionale e non dell'applicazione della legge nazionale.

Considerato in diritto

I. La normativa nazionale rilevante⁽¹⁾

1. L'iscrizione al SSN per i cittadini stranieri è disciplinata dall'art. 34 decreto legislativo 286/1998 (TUI – TU immigrazione), che distingue tra le ipotesi di iscrizione obbligatoria (commi 1 e 2) e le ipotesi di iscrizione volontaria, individuate residualmente rispetto alle prime dall'art. 34, comma 3, d.lgs. cit.

(1) Non si ritiene rilevante, e pertanto non viene qui esaminata, la questione di legittimità costituzionale che è stata proposta in ricorso in relazione all'art. 63, commi 1, 2 e 3, legge n. 833/78, che riguarda l'iscrizione al SSN dei cittadini italiani, laddove la normativa sull'iscrizione dei cittadini extracomunitari è dettata dal TUI.



I soggetti tenuti all'iscrizione obbligatoria sono:

«[...] a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;

b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'art. 19, comma 2, lettera d-bis), per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.

b-bis) i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale.»

Inoltre «L'assistenza sanitaria spetta altresì ai familiari a carico regolarmente soggiornanti.» (comma 2).

Con riguardo alle ipotesi di iscrizione volontaria, invece, l'art. 34, comma 3, TUI, nella formulazione vigente sino al 31 dicembre 2023, disponeva quanto segue:

«Lo straniero regolarmente soggiornante, non rientrante tra le categorie indicate nei commi 1 e 2 è tenuto ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità mediante stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero, valida sul territorio nazionale, ovvero mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale valida anche per i familiari a carico. Per l'iscrizione al servizio sanitario nazionale deve essere corrisposto a titolo di partecipazione alle spese un contributo annuale, di importo percentuale pari a quello previsto per i cittadini italiani, sul reddito complessivo conseguito nell'anno precedente in Italia e all'estero. L'ammontare del contributo è determinato con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e non può essere inferiore al contributo minimo previsto dalle norme vigenti».

2. Il decreto ministeriale emanato in applicazione della norma è il decreto del Ministero della Sanità del 8 ottobre 1986, richiamato anche dal successivo Accordo Stato-Regioni 20 dicembre 2012, recante «Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione» Detto decreto ministeriale era stato a suo tempo predisposto ricalcando le previsioni di cui alla legge 28 febbraio 1986 n. 41, che fissava il contributo per commercianti e professionisti e che è poi stata oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 431/87 (sulla quale v.oltre); tale decreto ministeriale stabilisce che l'ammontare del contributo richiesto allo straniero per l'iscrizione volontaria al SSN non può essere inferiore a euro 387,34, ridotto a euro 149,77 per gli studenti senza familiari a carico e privi di reddito diverso da borse di studio o sussidi erogati da enti pubblici italiani e a euro 219,49 per collocati alla pari; fermo tale limite minimo, il contributo volontario deve essere calcolato secondo le seguenti aliquote:

1 7,50% sino ad un reddito complessivo (italiano ed estero) di euro 20.658,28;

2 4% sugli importi superiori a euro 20.658,28 e sino alla soglia del reddito complessivo di euro 51.645,69.

3. La legge 30 dicembre 2023, n. 213, con l'art. 1, comma 240, lettera a), è intervenuta modificando il citato comma 3 dell'art. 34. Le parole finali «e non può essere inferiore al contributo minimo previsto dalle norme vigenti» sono ora sostituite dalle seguenti: «e non può essere inferiore a euro 2.000 annui».

Per effetto della novella, a decorrere dall'1 gennaio 2024 lo straniero che non rientri nelle ipotesi di iscrizione obbligatoria al SSN di cui all'art. 34, commi 1 e 2, TUI vede applicato un regime di contributo minimo per l'iscrizione al SSN pari ad oltre il quintuplo rispetto a quello applicato in forza della precedente regolamentazione. In particolare, sono sottoposti al pagamento di almeno euro 2.000,00 euro annui i cittadini extra UE beneficiari di soli trattamenti di invalidità e per questo titolari di permesso di soggiorno rilasciato «per residenza elettiva» (ex art. 11 comma 1 c-quater del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394), permesso che non risulta espressamente ricompreso nelle ipotesi di iscrizione obbligatoria di cui sopra.

II. La natura discriminatoria della situazione prospettata

1. I ricorrenti hanno promosso un'azione civile contro la discriminazione ai sensi degli articoli 281-decies codice di procedura civile e 28 decreto legislativo 150/11 denunciando di aver subito una discriminazione a causa dell'applicazione da parte della Regione Lombardia dell'art. 34 TU immigrazione, che regola l'iscrizione al SSN per i cittadini stranieri e distingue tra le ipotesi di iscrizione obbligatoria (commi 1 e 2) e le ipotesi di iscrizione volontaria, individuate in via residuale dall'art. 34 comma 3. Ai sensi di tale normativa, come applicata dalla Regione Lombardia, i ricorrenti sig.ri K. e M. , con riferimento alle annualità per ciascuno oggetto di domanda, non rientrano nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 2, ma nell'ipotesi di cui al comma 3, in quanto pacificamente



titolari di permesso per residenza elettiva ottenuto in forza della percezione di una pensione di inabilità, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera *c-quater* DPR 31 agosto 1999, n. 394, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per residenza elettiva «a favore dello straniero titolare di una pensione percepita in Italia» e 14, lettera *d*), DPR 394/99, che prevede che «il permesso di soggiorno rilasciato per lavoro subordinato, autonomo e per motivi di famiglia può essere convertito in permesso di soggiorno per residenza elettiva di cui all'art. 11, comma 1, lettera *c-quater*». Non essendo tale permesso ricompreso tra le categorie di permesso di soggiorno elencate all'art. 34 comma 1 come titoli cui è associato l'obbligo di iscrizione al SSN, né trovandosi nelle condizioni di cui all'art. 34 comma 2, i ricorrenti non hanno avuto diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN, ma solo all'iscrizione volontaria di cui al comma 3.

I ricorrenti hanno altresì dimostrato di essere in una condizione economica tale per cui il contributo minimo richiesto dall'art. 34 comma 3 per l'iscrizione volontaria al SSN, di euro 2000 (cifra corrisposta dal sig. K. per l'anno 2024 e che il sig. M. non è stato in grado di versare per gli anni 2024 e 2025, implicando ciò per quest'ultimo l'impossibilità di iscriversi al SSN e pertanto di usufruire di copertura sanitaria), rappresenta una percentuale del reddito percepito nell'anno solare anteriore alla domanda di iscrizione al SSN superiore all'aliquota del 7,5% prevista dal decreto ministeriale 8 ottobre 1986 per redditi complessivi fino a euro 20.658,28.

2. La situazione discriminatoria prospettata dalle parti ricorrenti appare sussistente, sotto plurimi profili.

In primo luogo, la previsione di cui all'art. 34 comma 1 determina una discriminazione diretta per motivi di disabilità ai sensi dell'art. 2 comma 2 legge n. 67/2006(2).

La norma identifica infatti quali soggetti all'obbligo di iscrizione al SSN cittadini stranieri che si presume abbiano un legame di permanenza e funzionale di particolare rilievo con lo Stato italiano, presunzione connessa alla titolarità di permessi di soggiorno per lavoro o per motivi familiari; al contempo tuttavia esclude dal novero dei destinatari dell'obbligo soggetti, quali i ricorrenti, rispetto ai quali è ragionevole formulare la medesima presunzione di sussistenza di un forte legame di permanenza con lo Stato italiano, in quanto sono stati titolari di permessi di soggiorno cui la presunzione è connessa, ma che in ragione della sopravvenuta condizione di disabilità, dimostrata dalla percezione di pensione di inabilità, non ne hanno potuto ottenere il rinnovo ma solo la conversione ai sensi dell'art. 14, lettera *d*), DPR 394/99 in permesso per residenza elettiva. La condizione di disabilità rappresenta dunque ai sensi di tale norma di fatto l'unico elemento che determina l'esclusione dall'accesso gratuito al SSN di soggetti che si trovano nella condizione dei ricorrenti; nel caso di specie, i sig.ri K. e M. non sono stati soggetti all'iscrizione obbligatoria nel 2024 (e nel 2025 per quanto concerne il solo sig. M.) proprio in conseguenza della loro sopravvenuta condizione di disabilità, avendo potuto invece godere dell'iscrizione obbligatoria in precedenza, nel periodo in cui, abili al lavoro, erano titolari di un permesso di soggiorno per lavoro.

3. La discriminazione operata dall'art. 34 comma 1 TU Immigrazione rispetto agli stranieri non in condizioni di disabilità appare duplice, in quanto per i titolari di permesso per residenza elettiva in forza di percezione di pensione di invalidità sussistono, oltre al medesimo legame funzionale e di permanenza degli stranieri titolari di permesso per lavoro o motivi familiari, anche particolari ragioni di tutela legate alla stessa condizione di disabilità, analoghe a quelle che giustificano l'inclusione di alcune ulteriori categorie di permesso di soggiorno tra quelle cui è associata l'iscrizione obbligatoria al SSN anche in assenza di un legame di permanenza significativo con lo Stato italiano, quale il permesso per cure mediche o per motivi umanitari.

4. L'esclusione del titolare di permesso per residenza elettiva frutto di conversione di altra autorizzazione al soggiorno e attribuito in forza di titolarità di pensione di invalidità dall'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN produce altresì di fatto una discriminazione diretta per motivi di nazionalità ai sensi degli articoli 44 del decreto legislativo n. 286 del 1998(3) e 2 comma 1 lettera *a*) del decreto legislativo n. 215 del 2003(4), tra cittadini disabili italiani e stranieri, non sussistendo per i cittadini italiani la necessità di tale permesso.

(2) (Nozione di discriminazione) «1. Il principio di parità di trattamento comporta che non può essere praticata alcuna discriminazione in pregiudizio delle persone con disabilità. 2. Si ha discriminazione diretta quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga. 3. Si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone. [...]»

(3) «1. Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione. [...]»

(4) (Nozione di discriminazione) «1. Ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite: a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga; b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. [...]»



5. Un ulteriore profilo di discriminazione è determinato dall'art. 34 comma 3 TU Immigrazione, nella parte in cui dispone che lo straniero regolarmente soggiornante, non rientrante tra le categorie indicate nei commi 1 e 2, sia «tenuto ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità mediante stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero, valida sul territorio nazionale, ovvero mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale valida anche per i familiari a carico», ma impone per l'iscrizione volontaria al SSN il pagamento di un contributo parametrato al reddito, ma con una soglia minima di euro 2000. L'individuazione di un contributo minimo così elevato determina una discriminazione diretta nei confronti dei cittadini stranieri non disabili iscritti obbligatoriamente al SSN, come già rilevato, nonché una discriminazione nei confronti degli stranieri disabili non indigenti, per i quali il contributo di euro 2000 risulta adeguato al reddito.

6. Inoltre, si determina una discriminazione indiretta per ragioni di nazionalità: non rileva infatti che l'art. 34 comma 3 faccia riferimento all'«importo percentuale pari a quello previsto per i cittadini italiani» perché per quanto concerne i cittadini italiani l'art. 63 legge n. 833/78(5) prevede il versamento di un contributo annuale esclusivamente per coloro che sono «soggetti all'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche»; i titolari di soli redditi esenti, quali sono i disabili titolari della sola pensione di invalidità, non essendo tenuti alla presentazione della dichiarazione dei redditi non sono pertanto tenuti a versare alcun contributo. Al contrario, i cittadini stranieri, quali i ricorrenti, che in forza della condizione di disabilità accedono al medesimo beneficio economico dei cittadini italiani disabili, non hanno diritto all'iscrizione gratuita al SSN, e sono tenuti pertanto al pagamento di un contributo ai sensi dell'art. 34 comma 3 TU Immigrazione.

III La rimozione della discriminazione in via interpretativa - Esclusione

1. Al fine di rimuovere la discriminazione, non si ritiene possibile dare dell'art. 34 comma 1 d.lgs. 286/1998 l'interpretazione, suggerita da parte ricorrente e dal Ministero della salute, tale per cui l'elenco di categorie di stranieri regolarmente soggiornanti per cui sussiste l'obbligo di iscrizione al SSN non sarebbe tassativo e non escluderebbe pertanto l'iscrizione obbligatoria anche di titolari di permessi per residenza elettiva derivanti da conversione di un permesso che aveva consentito in precedenza l'iscrizione obbligatoria. Dall'accoglimento di tale tesi discenderebbe la fondatezza delle domande formulate dai ricorrenti in via principale tese al riconoscimento del diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN per gli anni 2024 e (solo per quanto concerne il sig. M.) 2025 e, pertanto, l'irrilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 34 d.lgs. 286/1998.

Parte ricorrente ha posto in evidenza come l'accesso all'iscrizione obbligatoria sia già stato esteso con l'Accordo Stato-Regioni 20 dicembre 2012(6) citato agli stranieri titolari di permesso per residenza elettiva che beneficiano di pensione contributiva italiana, e ha richiamato la circolare del Ministero della sanità del 19 luglio 2007 in

(5) Art. 63 - (Assicurazione obbligatoria) «A decorrere dal 1° gennaio 1980 l'assicurazione contro le malattie è obbligatoria per tutti i cittadini. I cittadini che, secondo le leggi vigenti, non sono tenuti all'iscrizione ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati presso il servizio sanitario nazionale nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM. A partire dalla data di cui al primo comma i cittadini di cui al comma precedente soggetti all'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), sono tenuti a versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia, secondo le modalità di cui ai commi seguenti, valido anche per i familiari che si trovino nelle condizioni indicate nel precedente comma. Il contributo dovuto dai cittadini italiani all'estero anche se non soggetti all'obbligo della predetta dichiarazione dei redditi è disciplinato dal decreto di cui all'art. 37 della presente legge. L'entità del contributo e la modalità di versamento per i cittadini italiani all'estero anche se non soggetti all'obbligo della predetta dichiarazione dei redditi sono disciplinate dal decreto di cui all'art. 37 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Con decreto del Ministro della sanità, da emanarsi entro il 30 ottobre di ogni anno di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Consiglio sanitario nazionale, è stabilita la quota annuale da porre a carico degli interessati per l'anno successivo. Detta quota è calcolata tenendo conto delle variazioni previste nel costo medio pro capite dell'anno precedente per le prestazioni sanitarie di cui al secondo comma. Gli interessati verseranno la quota di cui al precedente comma mediante accreditamento in conto corrente postale intestato alla sezione di tesoreria provinciale di Roma con imputazione ad apposito capitolo da istituirsi nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato.»

(6) Accordo Stato-Regioni 20 dicembre 2012 Art. 1.1.1. Iscrizione obbligatoria al SSR «Di seguito si specificano i motivi del soggiorno che determinano l'iscrizione obbligatoria al SSR ai sensi dell'art. 34, comma 1 del testo unico e successiva normativa in materia: - lavoro subordinato (anche stagionale) - lavoro autonomo - motivi familiari (compresi i familiari ultrassessantacinquenni con ingresso in Italia precedente al 5 novembre 2008) - asilo politico/rifugiato - asilo umanitario/motivi umanitari/protezione sussidiaria - richiesta di protezione internazionale - richiesta di asilo (anche «Convenzione di Dublino») - attesa adozione - affidamento ivi compresi i minori non accompagnati - richiesta di cittadinanza - possessori di carta di soggiorno e soggiornanti di lungo periodo - familiari non comunitari di cittadino comunitario iscritto al SSR - attesa di occupazione - attesa di regolarizzazione (iscrizione temporanea, in attesa della definizione della pratica, per coloro che hanno fatto domanda di regolarizzazione o emersione dal lavoro nero) - minori stranieri presenti sul territorio a prescindere dal possesso del permesso di soggiorno - genitore che svolge attività lavorativa con permesso di soggiorno per assistenza minore - donna in possesso di permesso di soggiorno per cure, in stato di gravidanza e sino ai sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvede - motivi di studio per maggiorenni precedentemente iscritti a titolo obbligatorio - detenuti negli istituti penitenziari per adulti e minori e internati negli ospedali psichiatrici giudiziari; in semilibertà, sottoposti a misure alternative alla pena, con o senza permesso di soggiorno - permessi per motivi di giustizia - motivi religiosi per religiosi che svolgono un'attività lavorativa e ricevono una remunerazione soggetta alle ritenute fiscali (es. parroci) - status di apolide - motivi di studio qualora siano studenti che svolgono attività lavorativa - residenza elettiva con titolarità di pensione contributiva italiana - motivi di salute/umanitari (ad esclusione dei soggiornanti ai sensi dell'art. 36 del T.U.: ingresso per cure mediche). Si fa riferimento a permessi di soggiorno per motivi di salute o motivi umanitari rilasciati in caso di scadenza di precedente permesso di soggiorno e sopraggiunta malattia o infortunio che non permettano di lasciare il territorio nazionale. [...]»



materia di permesso di studio(7), anch'esso non rientrante nell'elenco di cui all'art. 34 comma 1 d.lgs. 286/1998, in cui è precisato che la pregressa iscrizione a titolo obbligatorio al SSN da parte di soggetti titolari di tale tipologia di permesso consente la conservazione dell'iscrizione senza la corresponsione del contributo richiesto per l'iscrizione volontaria.

In sede di memoria di costituzione, anche il Ministero della salute ha proposto di intendere l'elenco di cui all'art. 34 comma 1 TU Immigrazione come non tassativo e soprattutto di considerare i cittadini stranieri che risultavano già titolari di una autorizzazione al soggiorno per la quale era prevista l'iscrizione obbligatoria meritevoli di conservarla alle stesse condizioni.

2. Tale interpretazione dell'art. 34 comma 1 tuttavia non convince, in quanto risulta contraria alla lettera della disposizione e all'intenzione del legislatore.

Attraverso l'individuazione di specifiche categorie di stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio soggetti all'obbligo di iscrizione al SSN il legislatore ha compiuto infatti una scelta discrezionale, nella necessità di operare un bilanciamento tra i principi di uguaglianza sostanziale e tutela della salute individuale da un lato e di tutela della sostenibilità economica del sistema sanitario dall'altro, utilizzando un criterio oggettivo rappresentato dalla titolarità o dall'attesa della concessione o rinnovo, al momento della richiesta di iscrizione al SSN per l'anno solare, di specifiche tipologie di permesso di soggiorno cui sono associati o un legame con lo Stato italiano funzionale e duraturo, quali i permessi di soggiorno per lavoro o motivi familiari, o esigenze rafforzate di tutela, quali i permessi per asilo, protezione sussidiaria, protezione speciale, cure mediche.

Tra tali categorie di permesso di soggiorno non è possibile includere analogicamente il permesso per residenza elettiva, che può sì essere di fatto rilasciato a soggetti per cui sussistono un legame funzionale e duraturo con lo Stato italiano o particolari esigenze di tutela, ma che è rilasciato nella maggior parte dei casi a soggetti autosufficienti economicamente che scelgono di risiedere in Italia senza svolgere attività lavorativa.

Neppure si può ritenere che tale estensione analogica sia possibile con riguardo alla specifica casistica dello straniero titolare di permesso per residenza elettiva attribuito in forza di conversione di permesso di lavoro, com'è nel caso: la norma di legge di per sé non attribuisce infatti alcun rilievo alla situazione precedente a quella per cui lo straniero è attualmente titolare di permesso di soggiorno. Di ciò costituisce conferma il fatto che in caso di rinnovo, conversione o nuova acquisizione di permesso è richiesto al titolare di rinnovare l'iscrizione al SSN, oltre che la circostanza per cui la durata dell'iscrizione al SSN è normalmente corrispondente alla durata del permesso di soggiorno(8).

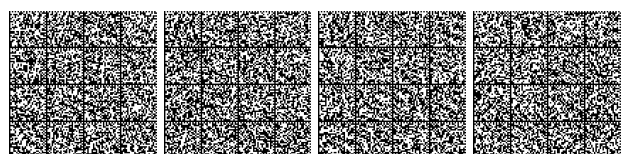
Nessuna efficacia nel senso dell'estensione dei soggetti destinatari dell'obbligo di iscrizione di cui all'art. 34 comma 1 TU Immigrazione si può infine attribuire alla circolare del Ministero del 19 luglio 2007: sul punto è sufficiente richiamare l'orientamento consolidato del Consiglio di Stato secondo cui «la circolare ministeriale, interpretativa di una disposizione di legge, è, in linea di principio, un atto interno finalizzato ad indirizzare uniformemente l'azione degli organi amministrativi, privo di effetti esterni», con la conseguenza che gli ufficiali della pubblica amministrazione che si limitano a riproporre il contenuto precettivo di atti normativi in vigore, possono disattendere l'interpretazione operata attraverso la circolare senza che ciò comporti l'illegittimità dei loro atti per violazione di legge (Consiglio di Stato, sez. III, 26 ottobre 2016 n. 4478). Tale circolare peraltro non attiene al permesso per residenza elettiva di cui sono titolari i ricorrenti, ma ad un permesso con caratteristiche e funzione differente, ovvero sia il permesso per studio.

IV. La rilevanza in giudizio della prospettata questione di legittimità costituzionale

1. Viene sollevata dalla parte ricorrente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, decreto legislativo 286/1998, per contrasto con gli articoli 3 commi 1 e 2 della Costituzione, 32 della Costituzione e 117

(7) Pg. 2, «Iscrizione al SSN per motivi di studio per assistiti precedentemente iscritti a titolo obbligatorio [...] In linea generale, il cittadino straniero che richieda il visto per motivi di studio, ai sensi dell'art. 39 del testo unico 286/98 e degli art. 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 394/99, deve documentare il possesso di determinati requisiti e condizioni, tra le quali la garanzia di una copertura sanitaria che può essere attestata con l'iscrizione volontaria al SSN. In relazione alle istanze presentate dai cittadini direttamente coinvolti, è opportuno precisare che, per coloro i quali sono già regolarmente soggiornanti in Italia e precedentemente iscritti a titolo obbligatorio al SSN, non trovano applicazione le garanzie richieste in sede di rilascio del visto per motivi di studio, trattandosi di stranieri già presenti regolarmente sul territorio nazionale. Tale condizione fa sì che il permesso di soggiorno per motivi di studio rilasciato al compimento della maggiore età, non debba comportare il pagamento del contributo al SSN in presenza di una precedente iscrizione a titolo obbligatorio. La pregressa iscrizione a titolo obbligatorio consente, infatti, la conservazione dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale allo stesso titolo cioè senza il pagamento del contributo al Servizio sanitario nazionale.»

(8) <https://www.salute.gov.it/new/it/tema/iscrizione-al-ssn/iscrizione-dei-cittadini-stranieri-al-servizio-sanitario-nazionale-ssn/>



comma 1 della Costituzione (in relazione agli articoli 4(9) e 25(10) della Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili, all'art. 13 della Carta sociale europea(11), all'art. 14 della CEDU(12)), nella parte in cui non consente l'iscrizione obbligatoria al SSN/SSR dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per cui era prevista l'iscrizione obbligatoria.

2. In subordine, viene sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3 (nel testo modificato dalla legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, comma 240, lettera a). per contrasto con i medesimi parametri - nella parte in cui prevede che i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità debbano iscriversi volontariamente al SSN/SSR pagando una somma determinata nel minimo in euro 2.000,00, anziché una somma commisurata al reddito effettivo e non superiore al 7,5% del reddito sino ad un reddito complessivo (italiano ed estero) di euro 20.658,28 e non superiore al 4% sugli importi superiori a euro 20.658,28 e sino alla soglia del reddito complessivo di euro 51.645,69, aliquote previste dal decreto ministeriale 8 ottobre 1986, emanato in applicazione dell'art. 34 decreto legislativo 286/1998 nella sua formulazione previgente alla modifica apportata dalla legge 30 dicembre 2023, n. 213(13), e richiamato dall'Accordo Stato-Regioni 20 dicembre 2021, recante «Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome.»(14) Per effetto della novella del 2023, infatti, a decorrere dall'1 gennaio 2024 lo straniero che non rientri nelle ipotesi di iscrizione obbligatoria al SSN di cui all'art. 34, commi 1 e 2, TUI vede applicato un regime di contributo minimo per l'iscrizione al SSN pari ad oltre il quintuplo rispetto a quello applicato in forza della precedente regolamentazione.

3. Si rileva preliminarmente che il rapporto tra le due questioni così sollevate non è di alternatività ma è di consecutività, per cui le stesse sono certamente ammissibili ai sensi della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale «l'esame di questioni plurime, prospettate in ordine successivo non è stato (per evidenti ragioni

(9) Articolo 4 - Obblighi generali «1. Gli Stati Parti si impegnano ad assicurare e promuovere la piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte le persone con disabilità senza discriminazioni di alcun tipo basate sulla disabilità. A tal fine, gli Stati Parti si impegnano: (a) Ad adottare tutte le misure appropriate legislative, amministrative e altre misure per realizzare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione; [...]

(10) Articolo 25 - Salute «Gli Stati Parti riconoscono che le persone con disabilità hanno il diritto di godere del migliore stato di salute possibile, senza discriminazioni fondate sulla disabilità. [...] In particolare, gli Stati Parti devono: (a) fornire alle persone con disabilità servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili, che coprano la stessa varietà e che siano della stessa qualità dei servizi e programmi sanitari forniti alle altre persone, compresi i servizi sanitari nella sfera della salute sessuale e riproduttiva e i programmi di salute pubblica destinati alla popolazione; [...]

(11) Articolo 13 - Diritto all'assistenza sociale e medica «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto all'assistenza sociale e medica, le Parti s'impegnano: 1- ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure di cui necessita in considerazione delle sue condizioni; [...]

(12) Articolo 14 - Divieto di discriminazione «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.»

(13) Ministero della Sanità - decreto 8 ottobre 1986 - «Determinazione per l'anno 1986 del contributo per l'assistenza sanitaria a carico dei cittadini stranieri, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33.» Art. 1 «I cittadini stranieri residenti nel territorio nazionale ed in regola con le norme che disciplinano il soggiorno degli stranieri in Italia, che, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge 29 febbraio 1980, n. 33, chiedano di fruire nell'anno 1986 dell'assistenza erogata a tutti i cittadini italiani, sono tenuti al versamento, a titolo di partecipazione alla spesa sanitaria, di un contributo nella misura del 7,50 per cento del reddito complessivo conseguito, nell'anno 1985, in Italia e all'estero, così come individuato dal successivo art. 3. Il contributo di cui al comma precedente si applica sulla quota di reddito complessivo non superiore a L. 40.000.000 annue; sulla quota eccedente il predetto importo, e fino al limite di L. 100.000.000 annue, è dovuto un contributo nella misura del 4 per cento. L'ammontare del contributo, salvo quanto disposto dal successivo art. 2, non può, in ogni caso, essere inferiore all'importo di L. 750.000. I contributi versati sono validi anche per i familiari considerati a carico secondo le disposizioni di cui al testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, e successive modificazioni ed integrazioni.»

(14) Art. 1.1.2. - Iscrizione volontaria «I cittadini extra UE in possesso di un permesso di soggiorno di durata superiore a tre mesi (tranne studenti e collocati alla pari che possono chiedere iscrizione volontaria anche per periodi inferiori) e che non rientrano tra coloro che sono di diritto iscritti al SSR, sono tenuti ad assicurarsi mediante stipula di una polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o estero, valida sul territorio nazionale o, in alternativa, possono chiedere l'iscrizione volontaria al SSR, previa corresponsione del contributo dovuto ai sensi del decreto ministeriale 8 ottobre 1986. Di seguito si specificano i motivi del soggiorno che consentono l'iscrizione volontaria al SSR: - soggiornanti per motivi di studio - collocati alla pari - residenza elettiva - personale religioso - stranieri che partecipano a programmi di volontariato - familiari ultrasessantacinquenni con ingresso in Italia per ricongiungimento familiare, dopo il 5 novembre 2008 - dipendenti stranieri di organizzazioni internazionali operanti in Italia e personale accreditato presso Rappresentanze diplomatiche ed Uffici Consolari, con esclusione, ovviamente, del personale assunto a contratto in Italia per il quale è obbligatoria l'iscrizione al SSR - altre categorie che possono essere individuate per esclusione con riferimento a quanto sopra precisato in materia di iscrizione obbligatoria. Gli importi sotto riportati devono essere versati tramite conto corrente postale o F24 individuati dalla Regione o Provincia Autonoma. Si precisa che l'iscrizione volontaria al SSR fa riferimento all'anno solare (1° gennaio - 31 dicembre) a prescindere dall'eventuale scadenza infra-annuale del permesso di soggiorno, non è frazionabile e non ha decorrenza retroattiva. L'iscrizione volontaria al SSR viene effettuata previa corresponsione dell'importo minimo di euro 387,34 ed è valida anche per i familiari a carico. Per gli studenti senza familiari a carico e privi di reddito diverso da borse di studio o sussidi erogati da enti pubblici italiani l'importo è di euro 149,77. Per coloro collocati alla pari l'importo è di euro 219,49. Tale iscrizione (per studenti e collocati alla pari) non include eventuali familiari a carico. Per estendere l'assistenza sanitaria ai familiari a carico, l'importo del versamento dovrà essere calcolato in base al reddito e non potrà essere inferiore a euro 387,3458. Il soggetto in possesso di permesso di soggiorno per motivi di studio che documenti, esibendo contratto di lavoro, lo svolgimento di attività lavorativa, ha diritto all'iscrizione obbligatoria al SSR.»



di economia processuale) mai declinato, conducendo, nelle varie fattispecie, a seconda dell'accoglimento o del rigetto della prima impugnativa, a pronunzia ora di assorbimento (sentt. 107/74; 31/87; 469/88) ora di inammissibilità (sent. 208/92) ovvero alla separata delibazione della questione o delle questioni successive (sentt. 189/81; 343/83; 311/88)» (Corte Cost., sentenza n. 7 del 1993).

4. In caso di accoglimento della prima questione di legittimità costituzionale proposta, troverebbero accoglimento le domande dei ricorrenti di accertamento del carattere discriminatorio della condotta della Regione consistita nel non aver consentito ai ricorrenti l'iscrizione obbligatoria al SSN e di rimozione della discriminazione e dei suoi effetti, dovendosi pertanto accertare il diritto di entrambi all'iscrizione obbligatoria al SSN per l'anno 2024 e, per il sig. M., anche per l'anno 2025. Ne discenderebbe altresì la condanna della Regione Lombardia a restituire al sig. K. la somma di euro 2000 versata per l'iscrizione volontaria al SSN per l'anno 2024.

5. In caso di rigetto della prima questione, ma di accoglimento della seconda sollevata in via subordinata, troverebbero invece accoglimento le domande dei ricorrenti di accertamento del carattere discriminatorio della condotta della Regione consistita nell'aver richiesto ai ricorrenti per l'iscrizione volontaria al SSN un contributo di euro 2000 anziché proporzionato al reddito effettivo e di rimozione della discriminazione e dei suoi effetti. Ne discenderebbe dunque l'accertamento del diritto di entrambi all'iscrizione volontaria al SSN pagando una somma proporzionata al reddito per l'anno 2024 e, per il sig. M., per l'anno 2025, e la condanna della Regione Lombardia a restituire al sig. K. la differenza tra la somma di euro 2000 versata per l'iscrizione volontaria al SSN per l'anno 2024 e la minor somma dovuta calcolata in proporzione al reddito del ricorrente secondo le aliquote di cui al decreto ministeriale 8 ottobre 1986.

6. In caso di rigetto di entrambe le questioni, le domande dei ricorrenti non potrebbero trovare accoglimento, derivando il trattamento di cui i ricorrenti sostengono la natura discriminatoria dall'applicazione nel caso di specie della normativa vigente che disciplina l'ipotesi di cui è causa.

7. La possibilità (e anzi l'onere) di prospettare la illegittimità costituzionale di una condotta amministrativa (nella specie, la richiesta di pagamento e l'omessa iscrizione al SSN/SSR) e dei suoi presupposti di legge nel giudizio per la rimozione della discriminazione, trova conferma nella consolidata giurisprudenza, anche della Corte di cassazione. Si richiama tra le altre la motivazione dell'ordinanza interlocutoria n. 20661 del 1° ottobre 2014, secondo la quale «Il giudice comune ha il potere ed il dovere di uniformare il diritto di cui è chiamato a dare applicazione al contenuto precettivo di fonti prevalenti su quelle interpretate: rientra pertanto tra i suoi compiti ricercare già sul piano della applicazione della legge soluzioni ermeneutiche suscettibili di far penetrare la Costituzione in profondità nell'ordinamento e di armonizzare così le sfere della legalità ordinaria e della legalità costituzionale. È infatti insegnamento costante della Corte costituzionale che “in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (così la sentenza n. 356 del 1996; più di recente, la sentenza n. 21 del 2013). Ma l'interpretazione adeguatrice deve muoversi nel rispetto delle potenzialità obiettive del dato testuale. Essa non può essere condotta oltre i limiti estremi segnati dall'univoco tenore della norma interpretata: tale circostanza segna il “confine”, “in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (Corte cost., sentenze n. 219 del 2008, n. 78 del 2012, n. 232 del 2013)».

8. Nel caso in esame, la chiarezza del dettato normativo in base al quale è stata realizzata la ritenuta discriminazione impone di verificarne la conformità alle norme di rango superiore.

V. La non manifesta infondatezza

1. Si ritiene che entrambe le questioni di legittimità costituzionale proposte siano, oltre che rilevanti, non manifestamente infondate nei termini che si vanno ad esporre.

2. Per quanto concerne l'art. 34, comma 1, decreto legislativo 286/1998, la norma pare in contrasto in primo luogo con gli articoli 3 e 32 Cost., nella parte in cui non consente l'iscrizione obbligatoria al SSN/SSR dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per cui era prevista l'iscrizione obbligatoria, in quanto realizza una differenziazione di trattamento irragionevole nell'accesso al SSN e, in ultima analisi, nell'esercizio del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., innanzitutto tra cittadini italiani e stranieri, e ulteriormente tra stranieri abili al lavoro e stranieri disabili.

3. La scelta del legislatore compiuta con la formulazione dell'art. 34 comma 1 d.lgs. 286/1998 nel senso di individuare tassativamente solo alcune categorie di stranieri, titolari o in attesa di rinnovo di determinate tipologie di autorizzazioni al soggiorno, quali soggetti all'obbligo di iscrizione al SSN, è stata effettuata nello sforzo di



operare un necessario bilanciamento tra principi e diritti fondamentali (uguaglianza sostanziale e tutela della salute individuale da un lato e tutela della sostenibilità economica del sistema sanitario dall'altro). La disciplina dell'accesso degli stranieri sul territorio al SSN, come si trae da ampia giurisprudenza costituzionale, deve essere infatti fondata sulla necessità di garantire agli stranieri il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., quale fondamentale diritto dell'individuo inerente alla persona umana in quanto tale a prescindere dallo *status* di cittadino o straniero, ma al legislatore non è precluso di prevedere diverse modalità di esercizio di tale diritto agli stranieri (Corte cost. 252/2001; ribadito in Corte costituzionale 269/2010).

Tali modalità devono comunque rispettare il canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive, tanto più pregnante quando si verta in materia di diritti fondamentali, come quello alla salute.

4. Insegna la Corte costituzionale che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è costituzionalmente condizionato dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto» (Corte cost. 252/2001) e altresì che «la condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi» (Corte cost., 105/2001 e 249/2010).

Chiarisce ancora Corte costituzionale n. 148 del 2008 che «Occorre, inoltre, rilevare che lo straniero è anche titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (si vedano, per tutte, le sentenze n. 203 del 1997, n. 252 del 2001, n. 432 del 2005 e n. 324 del 2006). In particolare, per quanto qui interessa, ciò comporta il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive. Peraltro, come questa Corte ha più volte affermato, «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (si vedano, per tutte, la sentenza n. 206 del 2006 e, da ultimo, l'ordinanza n. 361 del 2007).»

5. Nel caso di specie, non appare rispondente al criterio di ragionevolezza né necessario alla luce di interessi pubblici prevalenti escludere dalle categorie cui è garantito l'accesso al SSN i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, ove attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per cui era prevista l'iscrizione obbligatoria, in quanto per tale categoria di stranieri sussistono le medesime condizioni che giustificano l'inclusione tra i destinatari dell'obbligo di iscrizione al SSN dei titolari dei permessi di soggiorno elencati all'art. 34 comma 1 TU Immigrazione. Come già evidenziato, tali permessi sono stati individuati quali condizione per l'accesso al SSN in forza di una tra due condizioni: la sussistenza di particolari esigenze di tutela connesse alla condizione personale dello straniero (permessi «per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'art. 19, comma 2, lettera d-bis), per richiesta di asilo») o il riconoscimento di un particolare legame funzionale e di permanenza sul territorio (permessi «per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari [...], per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza»).

Per la categoria di stranieri individuata dall'art. 14, lettera d), DPR 394/99, che prevede che «il permesso di soggiorno rilasciato per lavoro subordinato, autonomo e per motivi di famiglia può essere convertito in permesso di soggiorno per residenza elettiva di cui all'art. 11, comma 1, lettera c- quater», sussiste senza dubbio il medesimo legame di permanenza e radicamento sul territorio dei titolari dei permessi per lavoro o motivi familiari, in quanto trattasi sempre di soggetti che hanno fatto ingresso in Italia per una di queste motivazioni; si può ritenere che rispetto ai titolari dei permessi identificati dall'art. 34 comma 1 il legame sia financo rafforzato, in quanto la conversione di un permesso presuppone la permanenza regolare sul territorio per un determinato periodo e quindi un radicamento sul territorio anche maggiore di chi è titolare di un permesso di soggiorno appena rilasciato.



Oltre a ciò, come evidenziato da parte ricorrente, i soggetti titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva ai sensi dell'art. 14, lettera d), DPR 394/99, che a sua volta richiama l'art. 11, comma 1, lettera c-*quater* che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno a tale titolo «a favore dello straniero titolare di una pensione percepita in Italia», sono solo in numero molto ridotto stranieri titolari di pensione contributiva, in quanto comunemente lo straniero *ex* lavoratore che risiede in Italia e ha raggiunto l'età pensionabile è familiare di altro straniero regolarmente residente e soggiorna a tale titolo oppure è titolare di permesso di lungo periodo. Il permesso di soggiorno per residenza elettiva riguarda invece quasi esclusivamente stranieri disabili titolari di pensione di inabilità, soggetti rispetto ai quali sussistono ragioni di tutela riconosciute dall'ordinamento, di rilievo non inferiore alle ragioni che giustificano l'inserimento di permessi di soggiorno quale quello per cure mediche o per motivi umanitari nell'elenco di cui all'art. 34 comma 1 TU Immigrazione.

L'esclusione della categoria descritta dall'elencazione tassativa di cui all'art. 34 comma 1 TU Immigrazione non appare pertanto conforme al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 comma 1 Cost., rappresentando una differenza di trattamento tra categorie di soggetti omogenee, peraltro basata di fatto sulla condizione personale di disabilità dello straniero. Occorre infatti ribadire come sia in concreto la condizione di disabilità a determinare l'esclusione dall'accesso al SSN degli stranieri riconducibili alla categoria di cui si tratta, in quanto trattasi di stranieri che, in quanto titolari in precedenza di permessi di soggiorno principalmente per lavoro, hanno avuto accesso all'iscrizione obbligatoria al SSN, ma che esclusivamente in ragione della sopravvenuta condizione sanitaria che li ha resi inabili al lavoro, dimostrata dalla percezione di pensione di invalidità, non hanno potuto ottenere il rinnovo del permesso in questione e pertanto dell'iscrizione obbligatoria all'SSN.

L'esclusione dalla possibilità di accedere al SSN appare tanto più irragionevole in quanto a coloro che non rientrano tra i destinatari dell'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN e non hanno mezzi adeguati a sostenere il contributo richiesto dall'art. 34 comma 3, la legge non garantisce l'accesso neppure alle cure essenziali alla sopravvivenza che, invece, l'art. 35 TU Immigrazione garantisce esplicitamente agli stranieri la cui permanenza sul territorio è irregolare⁽¹⁵⁾, realizzandosi pertanto un'ulteriore disparità di trattamento tra cittadini stranieri regolari e irregolari sul territorio, privilegiandosi la condizione di questi ultimi.

6. Ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. è individuabile nel fatto che l'art. 34 comma 1 TUI determina un trattamento differenziato per motivi di nazionalità, tra cittadini italiani e stranieri, in presenza della medesima condizione di disabilità; ciò in quanto, come già evidenziato, l'art. 63 legge n. 833/78 nel regolare l'iscrizione dei cittadini al SSN riconosce le particolari esigenze di tutela dei soggetti percettori di pensione di invalidità, prevedendone l'esenzione dal versamento di un contributo annuale, mentre la norma oggetto di sindacato di costituzionalità, nel disciplinare l'iscrizione degli stranieri, non offre alcun riconoscimento alla medesima condizione.

7. Profili di contrasto con l'art. 3 Cost. emergono anche con riguardo al terzo comma dell'art. 34 decreto legislativo 286/1998, ove esso contempla per i cittadini stranieri esclusi dal novero dei destinatari dell'obbligo di iscrizione al SSN un contributo minimo per l'iscrizione volontaria al SSN di euro 2000; anche tale previsione realizza una disparità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri, prevedendo solo per questi ultimi un contributo di accesso al SSN tale da risultare incompatibile con condizioni economiche di indigenza. Come evidenziato da parte ricorrente, non rileva infatti nel senso di escludere la disparità di trattamento tra italiani e stranieri che l'art. 34 comma 3 preveda che il contributo di partecipazione annuale alle spese sia «di importo percentuale pari a quello previsto per i cittadini italiani, sul reddito complessivo conseguito nell'anno precedente in Italia e all'estero», in quanto per i cittadini italiani beneficiari di pensione di invalidità non è prevista la corresponsione di alcun contributo, che invece è posto a carico dei cittadini stranieri che percepiscono il medesimo trattamento.

(15) Art. 35 - Assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale) «[...] 3. Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantiti: a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, ai sensi delle leggi 29 luglio 1975, n. 405, e 22 maggio 1978, n. 194, e del decreto del Ministro della sanità 6 marzo 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995, a parità di trattamento con i cittadini italiani; b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176; c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni; d) gli interventi di profilassi internazionale; e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai. 4. Le prestazioni di cui al comma 3 sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani. 5. L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano. [...]»



8. L'art. 34 comma 3 TUI si pone poi in contrasto con l'art. 3 Cost. anche laddove condiziona l'iscrizione al SSN dello straniero regolarmente soggiornante, non rientrante tra le categorie indicate nei commi 1 e 2, al pagamento di un contributo minimo di euro 2000 annui, penalizzando i percettori dei redditi più bassi. Infatti, in ragione della combinazione tra il valore minimo del contributo imposto e le aliquote previste, è imposto il medesimo contributo a chi ha un reddito corrispondente alla sola percezione della pensione di invalidità come nel caso dei ricorrenti, e chi invece ha un reddito molto superiore: come evidenziano le parti ricorrenti in sede di ricorso, considerando congiuntamente la quota fissa e l'aliquota fissata, la misura del contributo è ancorata alla condizione economica soltanto per coloro che dichiarano un reddito superiore a euro 31.924,00. Ciò determina una significativa penalizzazione dei meno abbienti che invece, ai sensi dell'art. 3 Cost., dovrebbero essere maggiormente tutelati attraverso la rimozione degli «ostacoli di ordine economico e sociale», che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...].

In punto di imposizione di quote fisse non parametrizzate al reddito, la Corte costituzionale con la sentenza n. 431 del 1987 della Corte costituzionale, ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 31, n. 10, legge n. 41/86 nella parte in cui fissava per le prestazioni del servizio sanitario nazionale per commercianti ed altre categorie professionali una quota minima di contributo annuale (nel caso, di lire 648.000) indipendentemente dall'effettivo reddito, senza consentire la prova contraria del percepimento di un reddito inferiore.

9. La disciplina dell'iscrizione all'SSN degli stranieri regolarmente soggiornanti di cui agli articoli 34 comma 1 e comma 3 TU Immigrazione si pone altresì, come anticipato, in contrasto con l'art. 32 comma 1 Cost., secondo cui «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti». Sia la mancata previsione dell'iscrizione gratuita al SSN per la categoria di stranieri già delineata all'art. 34 comma 1, sia la fissazione da parte dell'art. 34 comma 3 anche per tale categoria di un contributo minimo di accesso al sistema che per gli stranieri in condizione di indigenza risulta incompatibile con le condizioni economiche, determinano una violazione del diritto alla salute nel suo «nucleo irriducibile», che la Costituzione tutela come «ambito inviolabile della dignità umana» (Corte cost. 252/2001).

Come si è detto, per coloro che non rientrano tra i destinatari dell'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN e non hanno mezzi adeguati a sostenere il contributo richiesto dall'art. 34 comma 3, la legge non garantisce l'accesso neppure alle cure essenziali alla sopravvivenza della persona che, invece, l'art. 35 TU Immigrazione garantisce esplicitamente agli stranieri la cui permanenza sul territorio è irregolare (v. nota 16).

In merito, si può richiamare quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, e ribadito in particolare nella sentenza n. 432/2005, in punto di intangibilità del nucleo essenziale del diritto alla salute, inteso come diritto di usufruire delle cosiddette «cure salvavita», prestazioni indifferibili e urgenti, nel contesto di un bilanciamento del diritto alla salute con altri interessi costituzionalmente protetti: «[...] secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo (v., fra le tante, la sentenza n. 62 del 1994): così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza – o all'inverso ne sia privo – purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti. Al tempo stesso, e sullo specifico versante del diritto alla salute, questa Corte ha reiteratamente puntualizzato che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è “costituzionalmente condizionato” dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di “un nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto” [...] Questo “nucleo irriducibile” di tutela della salute quale diritto della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». Pertanto, anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato «ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 (del decreto legislativo n. 286 del 1998), trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998» (v. sentenza n. 252 del 2001).»

10. In tal senso emerge con evidenza anche il contrasto dell'art. 34 comma 1 e, in subordine, del comma 3 TU Immigrazione con l'art. 117 Cost., con riguardo all'art. 13 della Carta Sociale Europea (la cui idoneità a integrare un parametro di costituzionalità delle leggi ex art. 117, comma 1, Cost. è stata confermata dalla sentenza n. 194 del 2018), ove richiede agli Stati aderenti di assicurare un'assistenza adeguata e le cure mediche necessarie a coloro che non



dispongono di risorse sufficienti, nella parte in cui le norme in questione di fatto non offrono garanzia di usufruire delle cure mediche indispensabili ad un costo accessibile ai cittadini stranieri in condizione di disabilità e con un reddito tale per cui il contributo previsto di euro 2000 per l'accesso al SSN risulta sproporzionato.

11. Ulteriore profilo di contrasto con l'art. 117 Cost. dei commi 1 e 3 dell'art. 34 TU Immigrazione si ha poi con riguardo alla normativa sovranazionale in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità, trattandosi nel caso di specie di violazione del diritto alla salute, nei termini già precisati, mediante non inclusione tra i destinatari dell'iscrizione obbligatoria al SSN o in ogni caso mediante imposizione di un contributo minimo non parametrato al reddito per l'iscrizione volontaria, di cittadini stranieri che si trovano in condizione di disabilità, attestata dalla percezione della pensione di inabilità.

La condizione dello straniero disabile trova protezione nella Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili, cui ha aderito la UE con decisione 2010/48/CE e che l'Italia ha ratificato con legge n. 18/2009, ai sensi del cui art. 4 «Gli stati Parti si impegnano a garantire e promuovere la piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte le persone con disabilità...A tal fine si impegnano a) ad adottare tutte le misure legislative, amministrative e di altra natura adeguate ad attuare i diritti riconosciuti nella presente convenzione», e dunque, ai sensi dell'art. 25, a «fornire alle persone con disabilità servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili che coprano la stessa varietà e che siano della stessa qualità dei servizi e programmi forniti alle altre persone».

Le disposizioni nazionali qui censurate appaiono entrambe incompatibili con tali previsioni, non potendosi ritenere che lo Stato rispetti gli obblighi ad esso imposti da tale normativa, da un lato autorizzando la persona in condizione di disabilità alla permanenza sul territorio, ma dall'altro rendendo difficoltoso l'accesso alle cure sanitarie non consentendo l'iscrizione obbligatoria al SSN e prevedendo un costo significativo, per molti non sostenibile, per l'iscrizione volontaria.

12. Occorre da ultimo precisare che tali previsioni, non avendo un contenuto sufficientemente determinato, non possono trovare applicazione diretta determinando la disapplicazione della normativa in contrasto con la Convenzione, rendendosi pertanto necessario anche sotto questo profilo l'incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Tribunale, visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale

- dell'art. 34, comma 1, d.lgs. 286/1998, nella parte in cui non prevede l'iscrizione obbligatoria al SSN/SSR dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per cui era prevista l'iscrizione obbligatoria;

- in subordine, dell'art. 34, comma 3, d.lgs. 286/1998 nella parte in cui prevede che i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità siano tenuti (in alternativa alla stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero) ad iscriversi volontariamente al SSN/SSR pagando una somma che «non può essere inferiore a euro 2.000 annui» per contrasto con gli articoli 3 commi 1 e 2 della Costituzione, 32 della Costituzione e 117 comma 1 della Costituzione (in relazione agli articoli 4 e 25 della Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili e all'art. 13 della Carta sociale europea).

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Milano, in data 6 settembre 2025

Il Giudice: GHINOY



N. 217

Ordinanza del 6 ottobre 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da S. V.

Esecuzione penale – Esecuzione delle pene detentive – Provvedimento di cumulo – Sospensione dell’ordine di esecuzione e accesso al procedimento semplificato per l’eventuale applicazione della liberazione anticipata – Esclusione della scindibilità del cumulo nel caso in cui questo includa pene irrogate per delitti di cui all’art. 4-bis della legge n. 354 del 1975.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 4-bis, ultimo periodo.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giuseppe Santalucia – Presidente;

Giorgio Poscia;

Raffaello Magi - relatore;

Vincenzo Galati;

Carminio Russo;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da: V. S. nato a ... il ...

avverso l’ordinanza del 10 aprile 2025 del GIP Tribunale di Palermo;

vista la relazione svolta dal consigliere Raffaello Magi;

vista la requisitoria del sost. Procuratore generale Assunta Cocomello, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

vista altresì la memoria difensiva depositata nell’interesse del ricorrente del 6 giugno 2025;

in procedura a trattazione scritta.

Ritenuto in fatto

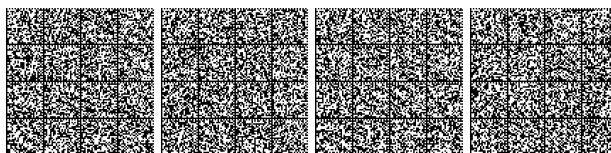
1. Con ordinanza emessa in data 10 aprile 2025 il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Palermo — quale giudice della esecuzione — ha respinto la domanda introdotta da V. S., tesa ad ottenere la sospensione temporanea dell’ordine di esecuzione emesso dal pubblico ministero, in riferimento alla mancata applicazione della previsione di legge di cui all’art. 656, comma 4-bis del codice di procedura penale.

2. Giova precisare che: a) secondo la prospettazione difensiva V. potrebbe ottenere l’applicazione della liberazione anticipata, avendo sofferto tre semestri di custodia cautelare in arresti domiciliari per i fatti oggetto del giudizio; b) ove si procedesse in tal senso la pena inflitta per il reato ostativo risulterebbe integralmente scontata e ciò dovrebbe determinare, in rapporto alla pena residua, la sospensione dell’ordine di carcerazione ai sensi dell’art. 656, comma 5 del codice di procedura penale.

In motivazione il giudice della esecuzione evidenzia che il V. ha riportato condanna al capo B) per una condotta di detenzione a fini di spaccio di ingente quantità di sostanza stupefacente, reato che risulta ricompreso nell’elenco di cui all’art. 4-bis della legge di ordinamento penitenziario n. 354 del 1975 (da ora in avanti ord. pen.). Da ciò deriva la doverosa emissione — da parte del pubblico ministero — dell’ordine di esecuzione senza previa trasmissione degli atti al magistrato di sorveglianza per la decisione applicativa della liberazione anticipata, atteso che la disposizione invocata dalla difesa (art. 656, comma 4-bis) per espresso dettato normativo non si applica nei confronti dei condannati per i delitti di cui all’art. 4-bis ord. pen.

3. Avverso detta ordinanza ha proposto — nelle forme di legge — ricorso per cassazione V. S., con successivo deposito di motivi aggiunti.

Nell’atto di ricorso, con un unico motivo, si deduce erronea applicazione di legge e vizio di motivazione.



La difesa del ricorrente evidenzia che la decisione emessa in sede di cognizione (alla pena di anni sei di reclusione) di certo include al capo *B*) il reato di cui agli articoli 73 e 80, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 — ricompreso nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. al comma 1-*ter* — ma la attribuzione della liberazione anticipata in via preventiva (come previsto dall'art. 656, comma 4-*bis*, del codice di procedura penale), in uno con il periodo di custodia sofferto, ne comporterebbe l'espiazione (con raggiungimento della soglia di anni due e mesi cinque di reclusione, superiore alla pena inflitta), sicché il titolo in esecuzione, per il tempo residuo, sarebbe stato «sospensibile» ai sensi dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, perché correlato a reato non ostativo e per un residuo pena inferiore a quattro anni.

Pertanto l'interpretazione offerta dal giudice della esecuzione sarebbe contraria al generale principio della cd. scissione del cumulo, secondo il quale le ipotesi di ostatività «scompaiono» lì dove la pena relativa al reato ostativo — in un decreto di cumulo eterogeneo — sia stata effettivamente scontata. Non vi sarebbe stata, pertanto, una corretta applicazione della disposizione di legge, dato che con l'applicazione della liberazione anticipata il titolo esecutivo sarebbe stato interamente riferibile a reato non ostativo.

4. In sede di motivi aggiunti viene introdotta dalla difesa la richiesta di sollevare — in subordine — questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 4-*bis* del codice di procedura penale, ove interpretato nel senso esposto nella decisione impugnata.

Secondo la difesa lì dove si dovesse ritenere che la *voluntas legis* sia quella di escludere l'applicabilità dell'art. 656, comma 4-*bis* ad ogni ipotesi di ricorrenza — all'interno del provvedimento di cumulo — di una fattispecie ricompresa nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* ord. pen., ciò esporrebbe la norma a rilievi di incostituzionalità in riferimento a quanto previsto dagli articoli 3, 13 e 27 comma 3 della Costituzione.

In particolare si evidenzia che una volta ritenuto applicabile anche in rapporto alla disciplina di cui all'art. 656 del codice di procedura penale, il principio del necessario scioglimento del cumulo, con attribuzione della quota di pena espiata al reato ostativo, sarebbe irragionevole precludere al condannato per un delitto di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. l'accesso al procedimento anticipatorio — della decisione sulla liberazione anticipata — di cui all'art. 656, comma 4-*bis* e ciò in tutte le occasioni in cui la concessione della liberazione anticipata determini la «espiazione» della quota di pena riferibile al reato ostativo.

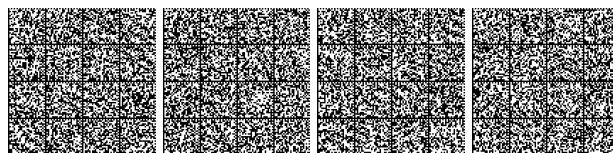
Considerato in diritto

1. La decisione impugnata, nei suoi contenuti, è aderente al contenuto della disposizione di cui all'art. 656, comma 4-*bis* del codice di procedura penale.

2. Il particolare meccanismo procedurale *de quo* è stato introdotto dall'art. 1 del decreto-legge n. 78 del 1° luglio 2013, convertito nella legge n. 94 del 9 agosto 2013 (nell'ambito delle misure volte a fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento carcerario anche in considerazione di quanto statuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Torregiani contro Italia dell'8 gennaio 2013) e tende a rendere possibile la sospensione dell'ordine di esecuzione (di cui al comma 5 del medesimo art. 656 del codice di procedura penale) attraverso il riconoscimento in via immediata della liberazione anticipata (art. 54 ord. pen.) nelle occasioni in cui l'entità della «pena scontata» (sia in ragione della fungibilità tra custodia cautelare e pena che, appunto, in ragione della attribuzione dei periodi di liberazione anticipata maturati) renda possibile la sospensione della efficacia esecutiva del titolo. Ciò perché, come è noto, il titolo esecutivo — tranne le ipotesi di deroga di cui all'art. 659, comma 9 — va sospeso in rapporto ad una determinata «quota» di pena residua da espiare (pari ad anni quattro nella ipotesi ordinaria, in ragione dei contenuti della pronuncia n. 41 del 2018 Corte costituzionale). Il meccanismo si pone in rapporto alla finalità essenziale dell'istituto della sospensione dell'ordine di esecuzione che, come è noto, è quella di consentire al condannato di proporre — da libero — la domanda di misura alternativa alla detenzione, evitando in tal modo l'ingresso di costui nel circuito carcerario (come rimarcato proprio da Corte costituzionale n. 41 del 2018, ove si è affermato con nettezza che la natura servente dell'istituto oggetto del dubbio di legittimità costituzionale lo espone a profili di incoerenza normativa ogni qual volta venga spezzato il filo che lega la sospensione dell'ordine di esecuzione alla possibilità riconosciuta al condannato di sottoporsi ad un percorso risocializzante che non includa il trattamento carcerario).

Come ritenuto da Sez. IV n. 48993/2017, rv 271157, la trasmissione degli atti al magistrato di sorveglianza ex art. 656, comma 4-*bis*, affinché provveda alla eventuale applicazione della liberazione anticipata — lì dove ciò possa incidere sulla sospensibilità del titolo esecutivo *quoad poenam* — è atto vincolato, tanto da poter dar luogo, in caso di omissione dell'adempimento, alla ipotesi di ingiusta detenzione per la emissione del titolo non sospeso.

La disposizione di legge in parola, tuttavia, contiene un divieto di applicazione espresso «nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* delle legge n. 354 del 26 luglio 1975». Si tratta di un divieto chiaro e inequivoco, che non tollera interpretazioni riduttive o, meno che mai, abrogative.



Il legislatore, in buona sostanza, ha voluto escludere dal cono applicativo della disposizione i soggetti che, in rapporto ai contenuti del titolo esecutivo, risultino condannati per uno dei reati ricompresi nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* ord. pen., senza operare distinzione alcuna tra l'ipotesi in cui l'attribuzione della liberazione anticipata (sul titolo ostativo) possa aprire la strada alla sospensione del titolo (che è, per l'appunto l'in sé della norma) e le altre. Sotto tale profilo il provvedimento impugnato non contiene alcun vizio rilevabile nella presente sede di legittimità.

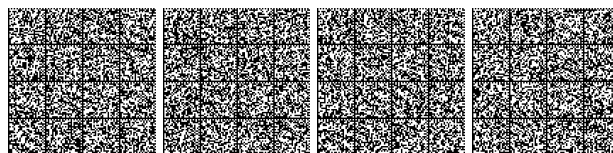
3. La questione incidentale di legittimità costituzionale della disposizione in parola è, tuttavia, rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento ai principi espressi dagli articoli 3 e 27 della Costituzione, per le ragioni che seguono.

Quanto al profilo della rilevanza si osserva che aderendo alla prevalente interpretazione espressa da questa Corte in ordine alla «scindibilità del cumulo» anche lì dove si tratti di dare applicazione, da parte del pubblico ministero, ai contenuti dell'art. 656 del codice di rito, la pena riferibile a reato ostativo dovrebbe ritenersi, come affermato dal ricorrente, interamente espiata in ragione del periodo di presofferto e del preventivo scomputo del periodo di liberazione anticipata.

Come è noto per «scissione del cumulo» si intende la attribuzione dei periodi di pena già espiata al reato che condiziona l'applicazione in concreto di una disposizione di legge peggiorativa del trattamento penitenziario, come è quella dell'art. 4-*bis* ord. pen.. Ciò allo scopo di rendere possibile e dovuta l'applicazione — in rapporto al segmento temporale di pena ancora da scontare — delle disposizioni di legge che disegnano il trattamento penitenziario cd. ordinario.

L'istituto, quanto alle dinamiche applicative della disposizione di legge di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. trova radici storiche e di sistema in Corte costituzionale n. 361 del 1994, intervenuta proprio per dissipare il dubbio circa la applicabilità del generale principio di scindibilità del cumulo alle situazioni esecutive sorte dopo la introduzione (già con il decreto-legge n. 152 del 13 maggio 1991) della disposizione peggiorativa. Il giudice delle leggi, nella citata decisione ha affermato che [...] non si rinvergono dati normativi per sostenere che la nuova disciplina recata dall'art. 4-*bis* abbia creato una sorta di *status* di «detenuto pericoloso» che permei di sé l'intero rapporto esecutivo a prescindere dal titolo specifico di condanna. Al contrario, proprio perché la disciplina sulle misure alternative si articola, ancor più che nel passato, in termini diversi in relazione alla tipologia dei reati per i quali è stata pronunciata condanna la cui pena è in esecuzione, deve ritenersi ulteriormente valorizzato il tradizionale insegnamento giurisprudenziale della necessità dello scioglimento del cumulo in presenza di istituti che, ai fini della loro applicabilità, richiedano la separata considerazione dei titoli di condanna e delle relative pene. La contraria opinione collega invece il permanere della pericolosità soggettiva al dato contingente di un rapporto esecutivo in atto; con la conseguenza che, per circostanze meramente casuali (dipendenti ad esempio dal sopravvenire di nuovi titoli detentivi nel corso della esecuzione della pena per precedenti condanne) verrebbe ad atteggiarsi in modo differente il regime dei presupposti per l'applicazione delle misure alternative. Una tale conseguenza configurerebbe, sotto il profilo della irragionevole discriminazione di situazioni tra loro assimilabili, la lesione dell'art. 3 della Costituzione; sicché, in presenza del riferito contrasto di orientamenti giurisprudenziali deve comunque essere preferita la soluzione interpretativa conforme a Costituzione, che è quella di cui è espressione l'orientamento tradizionale [...]

In sede nomofilattica il principio è stato riaffermato già da Sezioni Unite ... del 1999 secondo cui [...] questa visione, per così dire «pluralistica», del reato continuato è stata confermata da Sez. Un. 1997, ..., la quale ha riaffermato la legittimità dello scioglimento del cumulo giuridico, oltre che ai fini appena menzionati, anche quanto a individuazione del termine di prescrizione [...] ... a conforto della soluzione qui accolta può essere richiamata anche la recente decisione resa dalla Corte in sez. I, 26 marzo 1999, n. 2529, la quale, in armonia con la regola affermata da Corte costituzionale n. 361 del 1994, evidenzia, tra l'altro, come la tesi della inscindibilità del cumulo genererebbe inaccettabile diversità di trattamento a seconda della eventualità, del tutto casuale, di un rapporto esecutivo unico, conseguente al cumulo, ovvero di distinte esecuzioni dipendenti dai titoli che scaturiscono dalle singole condanne. Infatti, solo in tale seconda ipotesi, sottolinea la decisione in commento, l'avvenuta espiazione della pena inflitta per il titolo ostativo, determinando l'esaurimento del corrispondente rapporto esecutivo, permetterebbe la successiva fruizione dei benefici penitenziari in relazione ad altre condanne; mentre, nel primo caso, l'unificazione delle pene, ancorché destinata a temperare l'asprezza del cumulo materiale, produrrebbe il paradossale effetto negativo di assegnare alla quantità di pena riferita al titolo di reato ostativo una sorta di efficacia impeditiva permanente agli effetti dei benefici penitenziari, giacché, nell'ipotesi in cui il corrispondente periodo sia stato già espiato, la preclusione di che trattasi permarrrebbe per l'intera durata delle pene cumulate, anche dopo il concreto «esaurimento» della condanna ostativa. Ma tali conseguenze, conclude la decisione, si porrebbero in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, di uguaglianza e della funzione risocializzante della pena; conseguenze che — come ha rilevato la Corte costituzionale con sentenza n. 386 del 1989 — non possono ritenersi assecondate dal principio della pena unica sancito dall'art. 76, comma 1, codice penale [...]. Concludendo, sul punto, va affermato il principio di diritto secondo il quale nel corso dell'esecuzione della pena il vincolo della continuazione tra reati è scindibile, in riferimento alla pena applicata per più reati astretti dal vincolo della continuazione, al fine di consentire la valutazione della sussistenza, o meno, di ostacolo, veniente dalla tipologia di un dato reato, giudicato in continuazione, alla concessione dei benefici penitenziari ex art. 4-



bis, legge 26 luglio 1975, n. 354, come sostituito dall'art. 15 comma 1, lettera *a*), decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356. Per effetto dello scioglimento del cumulo, poi, ciascuna fattispecie di reato riacquista la sua autonomia, sia quanto a pena edittale, sia quanto a pena applicata o applicabile in concreto la quale, per scongiurare l'effetto ostativo, deve risultare interamente scontata[...].

Più di recente, Sez. U, n. 30753 del 15 dicembre 2022, dep. 2023, ..., Rv. 284820 ha ribadito il generale principio per cui in caso di cumulo di pene concorrenti deve ritenersi scontata per prima quella più gravosa per il reo ed ha rimarcato, offrendo continuità alla prevalente interpretazione nomofilattica, come in ragione del principio della scindibilità del cumulo «una volta avvenuta l'espiazione della pena inflitta in ordine ai delitti ricompresi nell'art. 4-*bis* ord. pen. il divieto di concessione dei benefici penitenziari ai condannati per uno dei delitti ostativi non ha più ragione di operare».

4. Ora, è importante precisare, al fine di affermare la rilevanza del dubbio di costituzionalità, che la prevalente linea interpretativa di legittimità ritiene applicabile detto principio anche alla fase della sospensione dell'ordine di esecuzione.

Si tratta di un momento procedimentale che è connotato da una giurisdizionalità eventuale (essendo possibile la instaurazione di un incidente di esecuzione ai sensi degli articoli 666 e ss. del codice di procedura penale lì dove il pubblico ministero non abbia dato luogo alla sospensione e il condannato invochi la applicazione dell'art. 656, comma 5 del codice di procedura penale v. per tutte Sez. I n. 36007 del 2011, rv 250786), essendo affidato alle determinazioni del pubblico ministero quale organo di attuazione del titolo esecutivo. Ma da ciò non può derivare alcuna variazione di assetto in punto di necessaria applicazione dei principi di diritto che governano la fase di emissione dell'ordine di esecuzione e l'accessibilità alle misure alternative alla detenzione.

Come è stato di recente ribadito — in termini generali — da Sez. I n. 29469 del 30 maggio 2025, ... n.m. (ove si richiama, tra le altre, Sez. I n. 23902 del 2013, rv 256139, nonché le decisioni non massimate Sez. I n. 35390 del 18 febbraio 2019, Sez. I n. 10024 del 21 dicembre 2022, dep. 2023, Sez. I n. 51412 del 2023) non sarebbe tollerabile, sul piano della tutela della libertà personale, la diversità di approccio tra pubblico ministero e giudice della esecuzione, sicché la sola conclusione sostenibile è quella che vede l'applicazione del principio anche alla fase di cui all'art. 656 del codice di procedura penale.

Da ciò deriva: che la previsione di cui all'art. 656, comma 9, lettera *a*), nella parte in cui esclude la possibilità di sospensione del titolo nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, può trovare applicazione solo se ed in quanto (in caso di cumulo eterogeneo) la quota di pena riferibile al reato ricompreso nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* non sia stata già interamente scontata; che la questione di legittimità costituzionale è rilevante, posto che è proprio il divieto di applicazione della speciale procedura di cui all'art. 656, comma 4-*bis* — nel caso del ricorrente — a rendere «non integralmente scontata» la pena riferibile al reato ostativo.

5. Va dunque esaminato il profilo della non manifesta infondatezza della questione.

Ad avviso del Collegio la questione non può dirsi manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

A venire in rilievo, al di là del principio del finalismo rieducativo di cui all'art. 27 Cost., inciso dall'obbligatorio passaggio in carcere di un soggetto che potrebbe essere destinatario di una misura alternativa, è essenzialmente il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., principio che impone di rinvenire il fondamento razionale di una scelta legislativa di diversificazione (*in peius*) del trattamento.

Ciò perché il possibile *vulnus* al principio di ragionevolezza sta proprio nel fatto che la disposizione di legge in esame realizza esclusivamente un «modello di tipo procedurale» ispirato, come si è detto, alla semplificazione del procedimento di eventuale attribuzione della liberazione anticipata di cui all'art. 54 ord. pen., istituto che, sul piano della conformazione legislativa, non tollera diversificazioni in rapporto al titolo di reato (essendo per espresso dettato di legge applicabile anche ai soggetti condannati per reati che rientrano nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* ord. pen.), né in rapporto alla specie di pena (essendo applicabile anche ai condannati all'ergastolo in virtù di quanto deciso da Corte costituzionale n. 274 del 1983).

Se dunque l'attribuzione della liberazione anticipata — in via ordinaria — è prevista dal legislatore anche in riferimento al periodo trascorso in stato di custodia cautelare, ove abbia raggiunto almeno un semestre (con i criteri valutativi espressi da Sez. I n. 6204 del 12 novembre 1999, rv 214832 e da Sez. I n. 894 del 9 settembre 2019, dep. 2020, rv 278465) e se il soggetto destinatario dell'ordine di esecuzione non si trova in stato di custodia cautelare in carcere (perché in tal caso opera la deroga alla sospensibilità del titolo di cui all'art. 656, comma 9, lettera *b*) la condizione del soggetto condannato per un reato ricompreso nel nutrito elenco di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. (v. Corte costituzionale n. 139 del 2025 al par. 8.2 del Considerato in diritto) non differisce — sul piano della aspirazione ad ottenere la valutazione immediata della liberazione anticipata — rispetto a quella dei condannati per altri titoli di reato.

La inapplicabilità del meccanismo procedurale di cui all'art. 656, comma 4-*bis* a tali soggetti ne determina, pertanto, l'ingresso temporaneo in carcere anche nelle ipotesi in cui la domanda di misura alternativa (in virtù delle ricadute del ricordato principio di scissione del cumulo) sarebbe resa possibile dalla immediata attribuzione della liberazione anticipata, con obbligo — a quel punto — di sospensione del titolo.



Ciò rende ad avviso del Collegio evidente il dubbio di legittimità costituzionale, posto che dalla negazione di accesso (per il solo titolo di reato) ad un meccanismo esclusivamente procedurale che mira a semplificare la concessione (in presenza dei presupposti) della liberazione anticipata deriva un *surplus* di afflittività che non trova razionale giustificazione, posto che — per definizione — il soggetto condannato che aspira alla sospensione del titolo non si trova sottoposto ad una misura cautelare custodiale, il che depone per l'assenza di *pericula libertatis* da contenere.

In altre parole, va rilevato che nel caso dell'art. 656, comma 4-*bis* del codice di procedura penale il diniego di applicazione del meccanismo, sin qui descritto, si risolve in un pregiudizio «in rito» il cui fondamento non è di immediata percezione (posto che, come si è detto, la liberazione anticipata è istituto di portata generale) e da cui può, in concreto, derivare un pregiudizio sostanziale di rilievo, con transito temporaneo in carcere di un soggetto che ben potrebbe aspirare alla sospensione, essendo potenziale destinatario di una liberazione anticipata già maturata (durante il periodo di custodia cautelare) ma non oggetto di valutazione da parte del magistrato di sorveglianza.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 4-bis, ultimo periodo, codice di procedura penale, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così è deciso, 11 luglio 2025

Il Presidente: SANTALUCIA

Il consigliere estensore: MAGI

25C00271

N. 218

*Ordinanza del 23 ottobre 2025 della Corte d'assise di Roma
nel procedimento penale a carico di S. T. e altri*

Spese di giustizia – Processo penale – Nomina del consulente tecnico – Denunciata previsione che, consentendo alle parti private la nomina di un consulente tecnico a spese dello Stato, ove sia stata ammessa perizia, rinvia alla disciplina sul gratuito patrocinio, segnatamente agli artt. 102 e 107 del d.P.R. n. 115 del 2002, che subordinano la nomina e la conseguente anticipazione a carico dell'Erario all'avvenuta ammissione al patrocinio – Denunciata conseguente preclusione della nomina del consulente tecnico, con spesa anticipata dall'Erario, da parte del difensore d'ufficio che assista un imputato, dichiarato assente ai sensi dell'art. 420-*bis*, comma 3, cod. proc. pen., nell'ambito di un processo pendente per delitti commessi mediante gli atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è risultato impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo per delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1 della Convenzione di New York contro la tortura (CAT).

– Codice di procedura penale, art. 225, comma 2, in relazione agli artt. 102 e 107, comma 3, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)).



TRIBUNALE DI ROMA

1° CORTE D'ASSISE

La Corte d'Assise, 1ª Sezione, letti gli atti del processo pendente nei confronti di:

1. T. S., nato in... nel..., titolare di documento di identificazione miliare n..., generale della Polizia presso il Dipartimento di Sicurezza Nazionale, LIBERO-ASSENTE; assistito e difeso d'ufficio dall'avv. Paola Armellin, del Foro di Roma;

2. A. K. M. I., nato in... nel..., titolare di documento di identificazione miliare n..., colonnello, attualmente direttore di ispezione presso la Direzione della Sicurezza di... già Capo delle Investigazioni Giudiziarie del Cairo, LIBERO-ASSENTE; assistito e difeso d'ufficio dall'avv. Tranquillino Sarno, del Foro di Roma;

3. U. H., colonnello, nato in... nel..., titolare di documento di identificazione miliare n..., attualmente in servizio presso la Direzione Passaporti e Immigrazione, già in forza presso la Direzione di Sicurezza Nazionale (*National Security*), LIBERO-ASSENTE; assistito e difeso d'ufficio dall'avv. Filomena Pollastro, del Foro di Roma;

4. M. I. A. S., nato in... il..., Maggiore in servizio presso Sicurezza Nazionale (*National Security*), LIBERO-ASSENTE; assistito e difeso d'ufficio dall'avv. Anna Lisi Ticconi, del Foro di Roma.

Imputati dei seguenti reati:

a) Delitto di cui agli articoli 110, 605, primo e secondo comma, n. 2), 61 n. 1), e 4), c.p. perché, in concorso tra loro e con altri soggetti allo stato non identificati, a seguito della denuncia presentata, negli uffici della *National Security*, da S. M. A., rappresentante del sindacato indipendente dei venditori ambulanti de Il Cairo Ovest, dopo avere osservato e controllato, direttamente ed indirettamente, dall'autunno... alla sera del..., dottorando italiano della Cambridge University, abusando delle loro qualità di pubblici ufficiali egiziani, lo bloccavano all'interno della metropolitana de... e, dopo averlo condotto contro la sua volontà ed al di fuori da ogni attività istituzionale, dapprima presso il Commissariato di... e successivamente presso un edificio a..., lo privavano della libertà personale per nove giorni.

In..., dal... al...

Per il solo M. I. A. S. anche le seguenti imputazioni:

b) delitto di cui agli articoli 110, 582, 583, nr. 2, 585, in relazione all'art. 576 n. 2), e 61 n. 1), 4) e 9), c.p. perché, dopo aver posto in essere il delitto di cui al capo che precede, in concorso con soggetti allo stato non identificati, per motivi abietti e futili ed abusando dei loro poteri, con crudeltà, cagionava a... lesioni, che gli avrebbero impedito di attendere alle ordinarie occupazioni per oltre quaranta giorni nonché comportato l'indebolimento e la perdita permanente di più organi, sevizandolo, con acute sofferenze fisiche, in più occasioni ed a distanza di più giorni:

attraverso strumenti dotati di margine affilato e tagliente ed azioni con meccanismo urente, con cui gli cagionavano numerose lesioni traumatiche a livello della testa, del volto, del tratto cervico-dorsale e degli arti inferiori;

attraverso ripetuti urti ad opera di mezzi contundenti (calci o pugni e/o l'uso di strumenti personali di offesa, quali bastoni, mazze) e meccanismi di proiezione ripetuta del corpo dello stesso contro superfici rigide ed anelastiche con cui gli cagionavano: frattura degli elementi dentari 11, 12, 31, 41 e 42; frattura della scapola di sinistra e di destra; frattura dell'omero di destra; frattura composta di ossa del trapezio e del trapezoide capitato e dell'uncinato polso destro; frattura della falange prossima/e del II° dito di destra; frattura della base del I° metacarpo di sinistra, frattura del III° medio della falange prossimale del I° dito di sinistra; frattura base del V° metatarso di destra; frattura del III° distale del V° metatarso di destra, frattura della falange prossimale del V° dito di destra; frattura della testa del perone di destra; distacco corticale dell'apice del perone di sinistra.

In..., dal... al...

c) Delitto di cui agli articoli 110, 575, 576 nr. 2), 61 n. 1), 2), 4), e 9), c.p., perché, nelle circostanze di tempo e di luogo di cui ai precedenti capi e dopo aver posto in essere i delitti di cui sopra, in concorso con soggetti allo stato non identificati, al fine di occultare la commissione dei delitti suindicati, abusando dei suoi poteri di pubblico ufficiale egiziano, con sevizie e crudeltà, mediante una violenta azione contusiva, esercitata sui vari distretti corporei cranico-cervicodorsali, cagionava imponenti lesioni di natura traumatica a... da cui conseguiva una insufficienza respiratoria acuta di tipo centrale che lo portava a morte. Il corpo veniva, poi, rinvenuto il..., lungo la...

In..., in epoca ricompresa tra il... e il...



Ha pronunciato la seguente ordinanza.

La Corte d'Assise dubita della legittimità costituzionale dell'art. 225, comma 2 c.p.p. in relazione agli articoli 102 e 107, comma 3, lett. d), del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, laddove consentendo alle parti private la nomina di un consulente tecnico a spese dello Stato, rinvia alla disciplina sul gratuito patrocinio, segnatamente all'art. 102, che, a sua volta, condiziona la nomina e la conseguente liquidazione quale spesa anticipata dall'Erario all'avvenuta ammissione al patrocinio, non consentendo la nomina del consulente tecnico con anticipazione a carico dell'Erario da parte del difensore d'ufficio che assista un imputato, dichiarato assente ai sensi dell'art. 420-bis, comma 3 del codice di procedura penale, nell'ambito di un processo pendente per delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984 (ratificata e resa esecutiva con legge 3 novembre 1988, n. 498), quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è risultato impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo.

Si ritiene altresì che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata.

1. Svolgimento del processo.

Innanzi a questa Corte d'Assise pende il processo nei confronti degli imputati sopra indicati, tutti accusati di avere sequestrato nel periodo tra il... e il... il ricercatore italiano..., e il solo M... I... altresì di avergli inflitto con crudeltà gravissime lesioni sino a cagionargli la morte, avvenuta in data compresa tra il... e il...

È noto che a seguito di una prima dichiarazione di nullità della *vocatio in jus* da parte della Corte d'Assise di Roma in data 14 gennaio 2022, motivata dalla mancata prova della volontaria sottrazione al processo degli imputati, di cui non era certa la conoscenza del processo, a seguito della rimessione della questione a questa Corte costituzionale da parte del GUP, in data 26 ottobre 2023 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 420-bis, comma 3, del codice di procedura penale «nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984, ratificata e resa esecutiva con legge 3 novembre 1988, n. 498, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa» (sentenza n. 192 del 2023).

Disposto nuovo rinvio a giudizio da parte del GUP presso il Tribunale di Roma, previa dichiarazione di assenza degli imputati, in data 20 febbraio 2024 questo Ufficio ha aperto il dibattimento ed avviato l'attività istruttoria richiesta dalle parti: tra esse, i difensori d'ufficio nominati a favore degli imputati ai sensi dell'art. 97, 1° comma c.p.p., sin dalla fase conclusiva delle indagini, mai essendo intervenuta alcuna nomina fiduciaria ed, anzi, proprio su tale premessa essendo fondata a declaratoria detta di incostituzionalità.

L'intero dibattimento, sviluppato attraverso numerosissime udienze (ad oggi ventotto) e pressoché prossimo alla conclusione, articolato nell'ascolto di trentotto testimoni (di cui alcuni richiamati più volte) e nell'acquisizione di ventotto verbali di s.i.t. (talora definiti «interrogatori» dalla Procura del Cairo), è stato celebrato nella persistente assenza degli imputati, di cui i difensori hanno costantemente lamentato il silenzio e la totale mancanza di contatti e comunicazioni di qualsiasi natura.

Ne sarebbe conseguito grave pregiudizio in termini di facoltà di replica rispetto all'ampio compendio, orale e documentale, offerto dal pubblico ministero e dalle parti civili, uniche parti processuali cui è stata consentita di fatto l'iniziativa probatoria: sicché l'attività defensionale si sarebbe interamente esaurita nella valutazione critica e puramente cartolare dell'attività investigativa compiuta in autonomia dal pubblico ministero, con il fattivo contributo delle parti civili, senza alcuna possibilità di contraddire concretamente sulla bontà, correttezza e sull'univocità del dato probatorio, essendo mancata in termini assoluti la possibilità di un qualsiasi contatto con il rispettivo assistito.

Tale critica ha attraversato l'intero dibattimento, con la costante rappresentazione del *deficit* di posizione e, soprattutto, di contraddittorio reale e di difesa, sostanzialmente ridotta ed esaurita nella ricerca di eventuali contraddizioni intrinseche rispetto ad un'iniziativa processuale rimessa totalmente alle controparti, nella citazione di alcuni testimoni italiani già individuati in fase di indagini dal pubblico ministero ovvero auditi in sede di Commissione Parlamentare di Inchiesta (i cui atti sono stati parimenti prodotti), e nella ricerca dell'altrui consenso, peraltro libero, al fine di ottenere l'acquisizione di atti del fascicolo delle indagini ai sensi dell'art. 493, comma 3 c.p.p., così da estendere l'orizzonte valutativo della Corte.



Nell'ambito della vasta istruzione dibattimentale, questa Corte, su istanza del pubblico ministero, in data 12 dicembre 2024 ha proceduto all'acquisizione mediante lettura ai sensi dell'art. 512-bis. c.p.p., tra i vari, dei verbali di dichiarazioni rese dal sindacalista egiziano... l'11 aprile 2016 ed il 10 maggio 2016 dinanzi l'Autorità egiziana, pervenuti in lingua araba.

Conferito incarico peritale di traduzione degli stessi in lingua italiana alla dott.ssa B.A., seguiva primo deposito degli elaborati in data 17 febbraio 2025; alla successiva udienza dell'8 aprile 2025 il pubblico ministero, contestatane la significativa parzialità se non l'erroneità su punti qualificanti, così come dedotte dal proprio interprete di lingua araba (l'appuntato scelto W.H., in servizio presso il ROS dei Carabinieri di Roma), chiedeva la rinnovazione dell'attività in contraddittorio con il proprio consulente, unico sino ad allora nominato dalle parti.

Depositati i nuovi elaborati in Cancelleria in data 5 maggio 2025 ed assunto il perito a chiarimenti in occasione dell'udienza del 15 luglio 2025, con ordinanza dd. 17 settembre 2025 questa Corte, rilevate le importanti contraddizioni interne ed incertezze che hanno caratterizzato la doppia traduzione dei verbali effettuata dall'interprete di lingua araba, puntualmente indicate nella memoria della difesa del M. I., tali da rendere di fatto la ritraduzione coincidente con quella dell'esperto del pubblico ministero, obiezioni risultate prive di seria giustificazione, ha ordinato nuova traduzione dei medesimi atti, nominando altra esperta di lingua araba (la dott.ssa I.D.C.), attesa la delicatezza e centralità del contenuto dei verbali datati 11 aprile 2016 e 10 maggio 2016 rispetto ad alcune posizioni.

Immediatamente dopo la lettura dell'ordinanza, ribadita la nomina pregressa del proprio interprete quale consulente tecnico da parte del pubblico ministero e riservatesi sul punto le parti civili, le difese chiedevano di essere ammesse a nominare un proprio consulente, al contempo sollevando la questione di costituzionalità qui discussa.

Illustrate attraverso apposite memorie le rispettive posizioni entro il termine concesso del 30 settembre 2025, con replica proposta dall'avvocato Ticconi in data 2 ottobre 2025, la Corte, a scioglimento della riserva, osserva:

2. Il quadro normativo.

È dato storicamente qui presupposto che alcuno dei difensori d'ufficio ha potuto presentare istanza di ammissione al patrocinio ai sensi dell'art. 78, decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, a tacer d'altro per il difetto del primo requisito previsto a pena di inammissibilità, ossia la sottoscrizione della domanda da parte dell'interessato: condizione preliminare alla valutazione dei requisiti formali e sostanziali costituenti il contenuto dell'istanza stessa, quali richiesti dall'art. 79, decreto del Presidente della Repubblica cit., tra i quali il tetto massimo di reddito previsto dall'art. 76, comma 1, secondo i limiti periodicamente fissati con decreto dirigenziale del Ministero della Giustizia (art. 77).

La totale assenza di contatti tra ciascun difensore e il rispettivo assistito ha, infatti, impedito ai primi l'informazione su tale diritto a favore dei secondi e, a seguire, la verifica della sussistenza delle condizioni che avrebbero consentito l'eventuale presentazione all'Ufficio della domanda di ammissione al patrocinio, ove sussistenti i requisiti legali.

Non vi è alcun motivo per dubitare dell'asserzione difensiva relativa all'impossibilità di comunicazioni di qualsiasi natura con gli imputati: che, se per il periodo antecedente è stata dimostrata proprio dalle condizioni di fatto che hanno portato alla dichiarazione di incostituzionalità, è rimasta tale anche in corso di dibattimento.

Prova induttiva si ricava dall'atteggiamento assunto dalla Repubblica Araba d'Egitto che, in data 17 giugno 2024, ha fatto pervenire una nota, trasmessa dal Ministero degli affari esteri, mediante la quale la Procura egiziana rappresentava le motivazioni per cui non intendeva dar luogo alla rogatoria presentata dalla Procura di Roma per vie diplomatiche, finalizzata alla citazione in giudizio di alcuni testimoni ai sensi dell'art. 9 della Convenzione Internazionale sulla Tortura, contemplante l'impegno degli Stati contraenti e, quindi, pure di Italia ed Egitto alla più vasta cooperazione giudiziaria possibile.

Tra tali testi era compreso, appunto, anche l'..., rispetto a cui si motivava il diniego, sostenendo che «l'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria cui si fa riferimento al punto precedente - e la richiesta di assistenza giudiziaria relativa alla notifica del *teste* per comparire davanti al Tribunale e deporre, basata sulle regole di cortesia internazionale - contraddirebbero le disposizioni della Costituzione, le leggi vigenti nella Repubblica Araba d'Egitto, i principi giuridici vigenti e le regole dell'ordine pubblico. Infatti, l'art. 454 del codice di procedura penale prevede l'impossibilità di processare una persona per lo stesso fallo due volte. A questo principio è stato attribuito un valore costituzionale in quanto connesso ai diritti dell'uomo cui sia l'Egitto che l'Italia si attengono».

La completa e definitiva interruzione ufficiale della collaborazione delle Autorità egiziane, che hanno provveduto alla chiusura delle indagini interne nei confronti degli odierni imputati con provvedimento di archiviazione del 26 dicembre 2020 (c. «Memorandum»), al punto da negare persino l'attività di notificazione delle citazioni testimoniali



a comparire, rende altamente credibile l'impossibilità dei difensori di avere contatti di sorta con gli assistiti: sia volti a costruire una strategia processuale, sia, in tesi, mirati ad accertare la sussistenza delle condizioni che garantiscano loro la miglior difesa, ivi comprese le ampie facoltà che l'ammissione al patrocinio gratuito offre.

D'altra parte, la situazione di fatto creatasi spiega le ragioni per cui il pubblico ministero, a sua volta, è stato impossibilitato ad adempiere un obbligo strumentale «nei casi in cui si deve procedere alla nomina di un difensore d'ufficio», ossia l'informazione «(al)la persona interessata delle disposizioni in materia di patrocinio a spese dello Stato e dell'obbligo di retribuire il difensore che eventualmente è nominato d'ufficio, se non ricorrono i presupposti per l'ammissione a tale beneficio» (art. 103, decreto del Presidente della Repubblica n. 115, cit.).

Attraverso tale doverosa informazione prevista dalla legge si è fatta così specifica applicazione del principio secondo cui la garanzia dei mezzi di azione e di difesa apprestata per i non abbienti dall'art. 24, terzo comma, della Costituzione, costituisce applicazione nel campo particolare del processo - in cui vige la regola dell'inviolabilità della difesa (art. 24, secondo comma) - del generale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione; e che l'assoluta uguaglianza delle parti, in relazione alle facoltà processuali esercitabili per la tutela dei propri interessi, è l'essenza stessa del contraddittorio, cardine del processo moderno.

Neppure attraverso tale strumento pubblicistico ad iniziativa del giudice, del pubblico ministero o della polizia giudiziaria, dunque, gli imputati sono stati provatamente portati a conoscenza di tale diritto in quanto mai raggiunti da alcuna notificazione di atti del procedimento penale o del processo, ivi incluse, appunto, le informazioni prescritte dall'art. 103, decreto del Presidente della Repubblica n. 115, cit. rientranti nello statuto dei diritti dell'indagato/imputato.

Tale considerazione vale di per sé a sgombrare il campo dalla situazione, totalmente diversa in fatto, in cui la persona sottoposta ad indagini ovvero imputata, cui sia stato nominato un difensore d'ufficio in assenza di designazione fiduciaria, riceva l'informazione sulle disposizioni in materia di patrocinio e, all'opposto, del dovere di retribuire il proprio difensore ai sensi dell'art. 103, e per negligenza, incuria o disinteresse non attivi la relativa procedura, pur avendone astrattamente diritto a fronte dell'incapacità economica: è evidente, infatti, la profonda differenza che vi è rispetto a chi non sia stato affatto portato a conoscenza del relativo diritto per ragioni da lui indipendenti, rimesse ad una decisione conseguente «alla mancata assistenza dello Stato di appartenenza», in qualche modo subita incolpevolmente dagli stessi imputati.

Nessuno di essi è stato quindi messo - neppure astrattamente - in condizione di accedere all'istituto, che ben poteva contribuire ad offrire al proprio legale, oltre agli argomenti fattuali utili a discolpa, pure la tranquillità economica nello svolgimento del mandato defensionale.

Quello che la difesa in realtà contesta non è l'impossibilità in sé di ammissione al gratuito patrocinio, essendo ben consapevole che al difensore d'ufficio è comunque garantita, attraverso il pagamento degli onorari e delle spese, una remunerazione, sia pur nel caso di specie minimamente compensativa, a fronte di un processo eccezionalmente oneroso, impegnativo per l'elevata complessità delle questioni tecniche, dispendioso, non solo temporalmente, avendo i difensori sino ad oggi affrontato a proprie spese e con anticipazioni di denaro un dibattito straordinario che si snoda da quasi due anni.

Trattasi, effettivamente, del presidio, posto nella medesima ottica attuativa del diritto incondizionato alla difesa, contemplato dagli articoli 116 (a favore del difensore d'ufficio che risulti impossibilitato a percepire il compenso dall'assistito dopo avere esperito le procedure per il recupero del credito professionale) e 117, decreto del Presidente della Repubblica n. 115, cit. (per il difensore d'ufficio dell'irreperibile): a quest'ultimo la stessa difesa efficacemente allude, con rinvio alla figura della *factio iuris* della dichiarazione processuale di assenza degli imputati (di fatto irreperibili, e pur nonostante dichiarati assenti a seguito della sentenza della Corte n. 192 del 2023).

Ciò di cui in realtà la difesa si lamenta è l'impossibilità attuale di procedere alla nomina di un proprio consulente (nel caso: un interprete di lingua araba) con cui assicurarsi il contraddittorio in occasione del rinnovo peritale delle traduzioni, disposto dalla Corte, dei verbali in lingua araba dell'..., la cui rilevanza è dimostrata proprio dallo stallo del processo da alcuni mesi a fronte delle contrapposte contestazioni: sulla base della corretta premessa che tale facoltà sia riservata e limitata ai difensori d'ufficio di imputati ammessi al patrocinio gratuito, ai sensi dell'art. 225, comma 2 in combinato con l'art. 102, decreto del Presidente della Repubblica n. 115, cit.

Non colgono quindi nel segno le obiezioni del pubblico ministero e delle parti civili secondo cui la questione mirerebbe a colpire e scardinare l'intero istituto come attualmente normato, sino quasi ad evocare l'obiettivo dell'introduzione nell'ordinamento di una presunzione *iuris et de iure* di ammissione al patrocinio laddove vi sia una difesa d'ufficio, a prescindere dalla prova dell'incapacità reddituale: atteso che il *vulnus* è stato espressamente collegato proprio alla *deminutio* di tale specifica facoltà difensiva piuttosto che all'intero istituto.



Ad ogni buon conto, i poteri officiosi di cui si dispone rendono irrilevanti prospettazioni più ampie o impostazioni della questione difformi comunque dedotte, trattandosi di ambiti e di parametri oramai devoluti al giudizio, libero e autonomo rispetto ai confini della domanda, di questo Ufficio.

In altri termini, qui non si intenderà mettere in discussione e contestare l'odierna struttura portante del beneficio, a tacer d'altro per la ritenuta impossibilità di svincolarlo dai requisiti reddituali e patrimoniali che ne rappresentano l'essenza, tanto più nell'ignoranza nel caso di specie della loro consistenza, alla pari di qualsiasi altra informazione personale sugli imputati.

3. La disciplina ordinamentale del consulente tecnico di parte nel processo penale.

Limitato l'ambito motivazionale a quanto di stretto interesse, è principio da tempo fatto proprio dalla Corte costituzionale la centralità in ottica difensiva del diritto alla nomina di un consulente tecnico nell'interesse dell'imputato, al punto che sin dall'anno 1983 ebbe ad affermare che «il diritto di difesa costituzionalmente protetto è in primo luogo garanzia di contraddittorio e di assistenza tecnico-professionale. Tale principio, riferito al difensore, va esteso al consulente tecnico di parte, il quale svolge funzioni paragonabili a quelle dell'avvocato, sia pure limitatamente al piano tecnico. essendo la nomina del consulente di parte prevista a maggior garanzia della regolarità del contraddittorio. È pertanto costituzionalmente illegittimo - per contrasto con l'art. 21 della Costituzione - l'art. 11, R.D. 30 dicembre 1923, n. 3282 nella parte in cui non prevede che il beneficio del gratuito patrocinio si estenda alla facoltà della parte non abbiente di farsi assistere da consulenti tecnici».

Abrogato l'art. 11, R.D. n. 3282 del 1923 dalla legge n. 134 del 29 marzo 2001 ed esteso l'ambito di copertura del gratuito patrocinio anche al consulente tecnico, quale parte integrante dell'ufficio di difesa dell'imputato a cui favore presta la propria opera di apporto tecnico mediante rilievi, argomenti ed osservazioni che hanno la natura sostanziale di atti defensionali (così Corte costituzionale n. 199 del 1974), la costruzione dello specifico ordinamento della figura è transitata attraverso la declaratoria di illegittimità dell'art. 4, comma 2, legge n. 217 del 1990, per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione., «nella parte in cui, per i consulenti tecnici, limita gli effetti della ammissione al patrocinio a spese dello Stato ai casi in cui è disposta perizia. Infatti (...) le prestazioni del consulente di parte ineriscono all'esercizio del diritto di difesa, sicché privarne il non abbiente significa negargli il diritto di difendersi in un suo aspetto essenziale. Peraltro, ove si consideri che, conformemente all'attuale modello accusatorio e sul fondamento dell'obbligatorietà dell'azione penale, al pubblico ministero per sostenere l'accusa è consentito avvalersi di esperti nei più svariati settori della scienza e della tecnica senza limitazioni di oneri economici, nella garanzia affermata dall'art. 24, terzo comma, della Costituzione non può non ritenersi compresa una istanza di riequilibrio Ira le parli del processo penale nei procedimenti nei quali siano coinvolte persone sprovviste di mezzi ed ammesse al patrocinio a spese dello Stato. Ne consegue che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata deve essere circoscritta a quanto impone la Costituzione a tutela del diritto di difesa dei non abbienti, ai quali deve essere pertanto riconosciuta la facoltà di farsi assistere a spese dello Stato da un consulente per ogni accertamento tecnico ritenuto necessario» (sentenza n. 33 del 1999).

Rileva ulteriormente la pronuncia di incostituzionalità che ha avuto ad oggetto l'art. 106-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 laddove imponeva la diminuzione di un terzo degli importi spettanti al consulente tecnico di parte in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate ai sensi di legge: motivata sul rilievo che «l'irragionevole decurtazione (tra le cui ricadute di sistema non è implausibile includere l'allontanamento dei migliori professionisti dal circuito delle consulenze) rende altresì percepibile una disparità di condizione fra le parti del processo penale in cui siano coinvolte persone sprovviste di mezzi e ammesse al patrocinio a spese dello Stato, derivante dalla circostanza - non di mero fatto, e dunque lesiva del diritto di difesa assicurato anche ai non abbienti - che la parte privata può sentirsi opporre un rifiuto della consulenza, motivato dalla prevedibile esiguità del compenso, mentre il pubblico ministero può avvalersi di consulenti i cui onorari non subiscono la riduzione e che non possono rifiutare l'incarico (art. 359 del codice di procedura penale)» (sentenza n. 178 del 2017).

Significativa altresì nell'ottica presente la sentenza con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 131, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, nella parte in cui prevedeva che gli onorari e le indennità dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato nell'ambito di un procedimento civile siano «prenotati a debito, a domanda», «se non è possibile la ripetizione», anziché direttamente anticipati dall'erario come avveniva nel processo penale. Anche nel caso si è argomentata l'irragionevolezza sistematica della norma «perché, in luogo dell'anticipazione da parte dell'erario, prevede, a carico dei soggetti che hanno prestato l'attività di assistenza, l'onere della previa intimazione di pagamento e l'eventuale successiva prenotazione a debito del relativo importo. Tale meccanismo procedimentale, unitamente all'applicazione dell'istituto della prenotazione a debito, impedisce il rispetto della



coerenza interna del nuovo sistema normativa incentrato sulla regola dell'assunzione, a carico dello Stato, degli oneri afferenti al patrocinio del non abbiente. Per costante giurisprudenza costituzionale, la finalità del nuovo istituto del patrocinio a spese dello Stato è quella di assicurare la tutela dell'indigente con carico all'erario in tutti i casi in cui particolari categorie professionali espletano attività di assistenza nei confronti dell'indigente medesimo. Ciò esclude che per alcune fattispecie vi possano essere deroghe ispirate alla superata logica del gratuito patrocinio» (sentenza n. 217 del 2019).

Coessenziale all'inserimento nell'ambito del patrocinio è dunque pure la spesa per l'assistenza tecnica oltre che per quella defensionale in senso stretto, tanto che risulta tramontata la logica del gratuito patrocinio, sostituita dal patrocinio a carico dello Stato: con la conseguenza che lo Stato assume su di sé gli oneri della difesa attraverso l'attuale art. 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 che prevede la liquidazione diretta da parte del giudice dell'onorario e delle spese spettanti pure «all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico».

Il consulente dispone, dunque, laddove l'imputato sia stato ammesso al patrocinio, di un titolo autonomo verso l'Erario volto ad ottenere la liquidazione dei propri compensi: ne consegue che, non trattandosi di un onere oggetto di anticipazione da parte del difensore, non potrà neppure rientrare nel regolamento delle spese di cui agli articoli 116, comma 1 e 117, comma 1 del Testo unico ed, anzi, nulla sarà dovuto al difensore semmai ne avesse anticipato l'importo, non trattandosi di una spesa in senso tecnico (*cfr.* altresì l'art. 107, comma 3, lettera d) che enuncia tra le «spese anticipale dall'Erario ... l'onorario ... a consulenti tecnici di parte», passibili di recupero da parte dello Stato in sede di ripetizione da parte dell'imputato che non sia stato ammesso al patrocinio, ai sensi degli articoli 116 comma 2 e 117, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 115).

4. La rilevanza della questione.

Si premette che la disciplina sino ad ora commentata, avente ad oggetto la figura del consulente tecnico di parte, ben si adatta all'ipotesi della richiesta di nomina di un traduttore, nel caso conoscitore della lingua araba, atteso che il mezzo processuale attraverso cui tale contributo linguistico verrà veicolato nel processo è la perizia: unico strumento che consente di far partecipare attivamente la parte pubblica e le parti private al fine di recare eventualmente i propri apporti.

D'altra parte, se la perizia è quel mezzo di prova che permette genericamente l'acquisizione di dati specialistici richiedenti particolari competenze, non si vede perché non possa estendersi all'opera di traduzione di scritti dalla lingua straniera, che transiterà dunque attraverso la procedura garantita di cui all'art. 221 c.p.p.

Ad essa consegue il diritto delle parti di avvalersi di propri consulenti, alle condizioni poste dall'art. 225 c.p.p., compresa, per le parti private, quella di nominarle uno «a spese dello Stato» «nei casi e alle condizioni previste dalla legge sul patrocinio statale dei non abbienti» (comma 2).

Sotto questo profilo la prospettata questione di legittimità costituzionale è senz'altro rilevante essendo stata formulata nel corso dell'udienza del 17 settembre 2025, immediatamente dopo la lettura del provvedimento dispositivo della rinnovazione peritale dell'attività di traduzione dei verbali di interesse; né rileva la circostanza che in passato i difensori non abbiano inteso avvalersene, trattandosi di un diritto potestativo il cui esercizio è rimesso alla strategia processuale, liberamente gestita dal difensore stesso rispetto agli specifici momenti processuali e all'interesse degli atti, laddove è stato proprio l'esame in contraddittorio svolto in data 15 luglio 2025 del primo traduttore di lingua araba, dopo la vistosa rielaborazione delle sue traduzioni, ad avere indotto e determinato l'esigenza difensiva data la centralità delle dichiarazioni dell'..., tanto che la Corte ha disposto nuova perizia sul punto.

Nessuna obiezione di tardività può quindi proporsi.

Il dato della rilevanza, a seguire, è dimostrato dal fatto che essendo stato affidato in data 17 settembre 2025 nuovo incarico al perito I.D.C., conoscitore della lingua araba, già integrato il contraddittorio da parte del pubblico ministero attraverso la conferma della nomina del suo consulente, l'avvio dell'attività è in concreto condizionato dalla decisione sul buon diritto delle difese di avvalersi di un proprio traduttore sin dall'avvio dei lavori e, dunque, dalla sorte della presente questione di costituzionalità atteso che gli strumenti normativi ad oggi presenti nell'ordinamento non consentono loro l'accesso all'istituto richiesto; né vi è modo di superare i dubbi di costituzionalità che si andranno ad esplicitare non essendo consentito forzare gli istituti ai solo fine di ottenere un risultato sentito come giusto e tale da riequilibrare i rapporti tra le parti.

5. La non manifesta infondatezza della questione.

5.1. Tanto premesso in punto di rilevanza della questione, ritiene la Corte che la disposizione censurata violi gli articoli 3, 24 comma 2, 111 comma 2 e 117 comma 1, della Costituzione, per i motivi di seguito esposti.



Va in primo luogo offerta la considerazione che l'impossibilità che qui si contesta non è di tipo fattuale, bensì di ordine normativo: in altri termini, ben potrebbero i difensori procedere alla nomina di consulenti di parte, ma dovrebbero provvedervi a proprie spese, attesa l'impossibilità descritta di procedere al recupero di tale voce di costo sia, assai verosimilmente, dai propri assistiti (residenti in Egitto presso indirizzi sconosciuti poiché lo Stato egiziano si è rifiutato di dare comunicazione); sia da parte dello Stato, che si è assunto l'onere del pagamento diretto del professionista tecnico ai sensi degli articoli 83, 107, 116 c. 2 e 117, comma 2 T.U., non trattandosi dunque di spesa rimborsabile per il legale.

L'alternativa che si pone, dunque, è quella di imporre al difensore un onere economico ingiustificato, ovvero di costringerlo ad una difesa condizionata e sminuita rispetto alle possibilità di esercizio di cui dispongono le restanti parti processuali, pubblica e privata, dopo che l'intero dibattimento è stato già connotato da una difesa sostanzialmente passiva e concretamente priva di possibilità di iniziativa autonoma rispetto alle prove introdotte dal pubblico ministero e dalle parti civili: alternativa che, dal punto di vista valoriale e dei principi, va ben al di là del rischio professionale del mancato pagamento che sempre accompagna l'attività del difensore di fiducia e del difensore d'ufficio di imputato che non possa (o non voglia) essere ammesso al gratuito patrocinio.

La *ratio* cui la Corte costituzionale si è costantemente ispirata nelle decisioni in materia è stata da un lato quella di attuare il diritto all'inviolabilità della difesa anche attraverso la presenza, ove ritenuta necessaria, dell'assistenza di un consulente in funzione di salvaguardia di una reale dialettica delle posizioni: sì che il consulente entra a far parte integrante dell'ufficio di difesa dell'imputato, nel cui interesse presta la propria opera, attraverso argomenti, rilievi ed osservazioni tecniche che hanno sostanzialmente natura di attività difensiva e che vengono veicolate al giudice, quali elementi di prova, attraverso la relazione scritta e il suo esame dibattimentale.

Dall'altro lato, la Corte si è premurata di garantire anche la qualità dell'esperto di parte affermando che, se certamente risulta non conforme ai principi che il professionista debba prestare la sua opera gratuitamente laddove l'imputato necessiti di una difesa specialistica e sia privo di mezzi economici sufficienti, anche un compenso inadeguato può pregiudicare il diritto di difesa delle parti «allontanando i consulenti tecnici dotati delle migliori professionalità. Infatti, questi ultimi, proprio a causa della decurtazione dei propri onorari, sarebbero indotti a rifiutare gli incarichi conferiti da soggetti ammessi al patrocinio» (così sentenza n. 178 del 2017, all'atto della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 106-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115, cit.).

La facoltà di avvalersi di un consulente di parte si iscrive, dunque, a pieno titolo sotto più profili nell'area di operatività della garanzia di cui all'art. 24 della Costituzione e privarne il non abbiente significa negargli il diritto di difendersi su aspetti essenziali dell'accusa, soprattutto ove si consideri che il pubblico ministero per sostenerla può avvalersi di esperti nei più svariati settori senza limitazione di oneri economici.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha sempre affermato la massima espansione di tale diritto, da ultimo dichiarando che «il giusto processo, nel quale si attua la giurisdizione e si realizza il diritto inviolabile di difesa, comporta necessariamente che esso si svolga nel contraddittorio tra le parti nonché in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. Il contraddittorio, primaria e fondamentale garanzia del giusto processo, consiste nella necessità che tanto l'attore, quanto il contraddittore, partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento, anche se al legislatore è consentito di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare. Il principio del contraddittorio costituisce un connotato intrinseco del processo, nel quale deve essere assicurato il diritto di difesa, che spetta a tutti i cittadini nei procedimenti giurisdizionali. Esso è un momento fondamentale del giudizio, cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile «giusta» (cfr. sentenza n. 96 del 2024; per l'affermazione che «in via generale, il principio del contraddittorio consacrato nell'articolo costituzionale indicato impone esclusivamente di garantire che ogni giudizio si svolga in modo tale da assicurare alle parti la possibilità di incidere, con mezzi paritetici, sul convincimento del giudice», Corte costituzionale, sentenza n. 73 del 2022).

La stessa sentenza che ha consentito questo dibattimento ha proclamato l'inviolabilità della difesa, peraltro bilanciandola con l'esigenza di ordine costituzionale, convenzionale ed internazionale di accertare i crimini di tortura nelle forme pubbliche del dibattimento penale, «già solo per questo ... mai inutile, ove anche circostanze esterne lo privino del contraddittorio dell'imputato», al fine di impedire l'epilogo inaccettabile della radicale frustrazione del processo quando si risolve nella creazione di un'immunità di fatto, ostativa all'accertamento dei crimini di tortura.

Il *vulnus* che consequenzialmente si è creato nell'odierno processo a sfavore della difesa, dotata di facoltà d'iniziativa assolutamente ridona e sbilanciata rispetto alle restanti parti, non si ritiene possa essere colmato dal rimedio che la stessa Corte ha individuato al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali protetti dagli articoli



111 Cost. e 6 CEDU, ossia la restituzione nelle facoltà processuali a favore degli imputati, i quali potrebbero comparire in ogni momento, «anche prima della pronuncia di un'eventuale condanna, e quindi anche senza ricorrere a un'impugnazione», in alternativa al diritto alla riapertura del processo in presenza e a loro richiesta, con il riesame del merito della causa.

Non vi è chi non veda che da un lato si tratta di situazione del tutto teorica e virtuale, priva di agganci al reale, anche a fronte del successivo atteggiamento delle Autorità egiziane; dall'altro lato non vi è ragione perché la difesa debba essere privata nel presente processo delle facoltà consentite dall'ordinamento e non le possa sfruttare integralmente, anche rimuovendo limiti rispetto a diritti che qui si ritengono discutibilmente negati per difetto sistematico, così da ridurre il dibattito ad un simulacro a garanzie ridotte.

Né può sottacersi che, nell'eventualità di condanna di uno o più degli imputati, risulterebbe di fatto impossibile per il difensore la proposizione di un'impugnazione volta a riesaminare i temi di prova, attesa la necessità di disporre a pena di inammissibilità di uno specifico mandato, che incontrerà i medesimi limiti odierni, in ragione delle condizioni poste dall'art. 581, comma 1-*quater*. c.p.p. («nel caso di imputato rispetto al quale si è proceduto in assenza, con l'atto di impugnazione del difensore è depositato, a pena di inammissibilità, specifico mandato ad impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza e contenente la dichiarazione o l'elezione di domicilio dell'imputato, ai fini della notificazione del decreto di citazione a giudizio»).

Risulta, quindi, vieppiù necessario l'integrale sfruttamento degli istituti di difesa consentiti in giudizio, a fronte della lesione che si può proiettare in prospettiva ma che attualmente già è insita nella creazione, attraverso la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 420-*bis*, comma 3, c.p.p., di una partecipazione straordinaria al processo dell'imputato, di tipo virtuale, essendosi delineata un'assenza cui è estranea la conoscenza certa del processo, che è risultata fonte di adeguamento di alcuni istituti tradizionali. già sperimentato rispetto a varie questioni postesi nel corso del dibattito.

In altri termini, ad un processo straordinario, nel senso della sua instaurazione in deroga agli ordinari criteri del processo in assenza posti dall'art. 420-*bis*, commi 1 e 2 c.p.p., devono conseguire adattamenti di istituti concepiti sulla base di presupposti diversi, unicamente rispetto ai quali risultano conformi ai principi generali del sistema; né l'astratta, eventuale possibilità di rinnovazione del processo può autorizzare che il presente si sviluppi con parzialità dei diritti difensivi.

La questione attuale non appare risolvibile in via interpretativa attraverso un'interpretazione costituzionalmente conforme a fronte del dato normativo testuale inequivoco posto dall'art. 225, commi 1 e 2 c.p.p. che, pur consentendo astrattamente alla difesa, compresa quella d'ufficio, la nomina del consulente tecnico di parte, nel caso di specie - a fronte dell'impossibilità di presentare richiesta di ammissione al patrocinio gratuito con la conseguente assunzione dell'onere economico a carico dell'Erario - ne condiziona di fatto l'opzione prevista dall'art. 102, decreto del Presidente della Repubblica cit. all'alternativa di sopportare direttamente l'onorario dell'esperto, o di rivolgersi ad un professionista «conveniente», non selezionato tra i migliori del circuito, i quali verosimilmente opporrebbero un rifiuto dell'accettazione gratuita dell'incarico, ovvero - ulteriormente - di rinunciare all'esercizio di tale diritto di valore costituzionale» (sentenza n. 96 del 2024).

Non risulta di rilievo l'ignoranza di fatto delle attuali condizioni patrimoniali degli imputati, a loro volta non accertabili neppure d'ufficio, e, quindi, l'eventuale diritto all'ammissione al patrocinio in concreto poiché ciò che si richiede non è l'ammissione al patrocinio a carico dell'Erario, sub condizione di accertamento della sussistenza dei requisiti reddituali: quel che qui si propone è l'attribuzione anticipata degli effetti di un diritto difensivo insopprimibile, ossia la facoltà di nomina di un proprio consulente, nel caso fortemente pregiudicata, con anticipazione degli oneri *ex* art. 107 a carico dell'Erario, che provvederà successivamente al recupero nei confronti degli imputati, secondo il meccanismo disegnato dagli articoli 116 comma 2 e 117, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, salva futura ammissione al patrocinio a loro favore.

Si tratta, quindi, a parere della Corte, di un'evidente menomazione del diritto di difesa che, a prescindere dalle condizioni di accertamento dell'abbienza, monoma grandemente la possibilità di efficacemente contraddire sulla questione rispetto alla quale è stata ammessa perizia, senza che ciò possa essere controbilanciato da rilievi legati alla necessità del contenimento della spesa pubblica entro giusti limiti che lo stesso legislatore ha in più occasioni inteso superare privilegiando considerazioni di natura diversa volte a valorizzare il diritto di difesa, in ogni caso reputato prevalente rispetto alla tutela dell'equilibrio del bilancio statale (*cf.* gli articoli 76 commi 4-*ter*, e 4-*quater*, decreto del Presidente della Repubblica n. 115, cit.).

Si ritiene che la lesione, anziché attingere l'intero impianto del patrocinio a carico dell'Erario ed, in particolare, gli articoli 74 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, evocati dalla difesa, vada limitata e circoscritta quale frutto diretto del combinato dell'art. 225, commi 1 e 2 c.p.p., che facoltizzando la nomina ad opera



delle parti del processo di un proprio consulente nei casi in cui sia stata ammessa perizia. rinvia, in presenza di situazioni di indisponibilità economica delle parti private, alle (sole) condizioni imposte dalla normativa sul patrocinio dei non abbienti, ossia all'art. 102 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, qui inaccessibile, non essendo stati gli imputati informati del relativo diritto ai sensi dell'art. 103, cit., né avendo potuto i loro difensori valutare e sollecitarne l'adesione, trattandosi di un processo celebrato in assenza, pur in difetto di prova certa sulla conoscenza della sua pendenza in capo agli imputati stessi, come disposto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 192 del 2023.

Né potrebbe porsi la questione limitatamente al solo art. 225 c.p.p., poiché a ciò non conseguirebbe l'effetto inseguito di porre a carico dello Stato quale anticipazione la relativa spesa, ai sensi dell'art. 107, comma 3, lett. d), decreto del Presidente della Repubblica: sicché si ritiene che il dubbio di costituzionalità prospettato sia frutto della lettura congiunta delle varie norme qui individuate e commentate.

5.2. Un'altra rilevante ragione di accoglimento delle questioni attiene alla violazione del principio fondamentale di uguaglianza e della parità delle parti se è vero che, tra le ricadute di sistema prodotte dall'irragionevole situazione di fatto e di diritto censurata, potrebbe esservi quella dell'allontanamento dei soggetti dotati delle migliori professionalità, tanto più che mentre l'ausiliario del magistrato rende prestazioni non rifiutabili (art. 221 c.p.p.), sul consulente di parte non grava tale obbligo.

Ma anche a prescindere da ciò, decisiva è la circostanza per cui il pubblico ministero può scegliere il proprio consulente tecnico senza che costui possa rifiutare l'incarico (art. 359 del codice di procedura penale) e tutte le disposizioni del testo unico in materia di spese di giustizia riferite all'ausiliario del magistrato vanno intese come comprensive dei consulenti della parte pubblica (secondo la definizione contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera a, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002).

Ne consegue, nell'ambito di un rito di tipo accusatorio, una percepibile disparità di condizione tra le parti del processo penale, nei procedimenti nei quali siano coinvolte persone non ammesse al patrocinio a spese dello Stato perché non informate e non informabili del relativo diritto, in maniera tale da condizionare anche le facoltà accessorie, quale la nomina di un proprio consulente da parte del difensore: dove la parte pubblica può avvalersi dei migliori esperti, senza limitazioni di onorari, mentre la parte privata può sentirsi opporre un rifiuto, motivato dalla prevedibile esiguità del compenso, erogabile a proprie spese dal difensore, se non dalla gratuità, quand'anche taluno degli esperti ne accettasse la nomina.

Si tratta, all'evidenza, di una disparità di condizione fattuale che, oltre a ledere il diritto di difesa, introduce una significativa disparità sostanziale tra le parti processuali, pur vietata dall'art. 111, comma 2 della Costituzione («ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità...») e tra i consulenti tecnici stessi.

A tali complessive considerazioni non potrebbe opporsi che si è in presenza di circostanze di mero fatto, non suscettibili, come tali, di incidere sulla legittimità costituzionale di una disposizione di legge: giacché, in realtà, la discrasia sottoposta, idonea a pregiudicare la piena garanzia del diritto di difesa, lede altresì il principio di parità e il diritto di uguaglianza e discende direttamente dal descritto contesto normativo in tema di nomina dei consulenti di parte privata, letto in combinato con il regime attuale delle spese di giustizia.

5.3. Un ulteriore parametro che si reputa violato è quello posto dall'art. 117, comma 1 della Costituzione, in rapporto all'art. 6, par. 3 lett. d) CEDU e all'interpretazione datane nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti (cfr: sentenza 27 marzo 2014, *Matitsyna contro Russia* e sentenza 24 aprile 2014, *Dusko Ivanovski contro ex Repubblica Jugoslava di Macedonia*), laddove è stato sottolineato il diritto all'ammissione della prova scientifica in capo all'imputato e sanzionata l'iniuria delle procedure che avevano portato alla condanna dei ricorrenti a causa della mancata ammissione della stessa, pregiudicando la possibilità della difesa di contraddire l'accusa ad armi pari.

Ogni qualvolta, dunque, il difensore non sia posto in condizione di confutare efficacemente tramite propri esperti le conclusioni dei consulenti dell'accusa vi è violazione del diritto alla parità delle parti e alla possibilità di confutare adeguatamente ogni elemento di prova a carico: valori tutelati a livello sovranazionale quale profilo specifico del diritto di difesa e dell'equo processo convenzionale.

5.4. Tutto quanto argomentato porta alla conclusione secondo cui le norme censurate, vietando di fatto ai difensori, nei termini sopra illustrati, il libero esercizio di una facoltà loro spettante, in quanto insita nei diritti inviolabili di difesa e di parità delle armi nonché del principio di uguaglianza, idonee a limitarne il pieno esercizio quale garantito dagli ambiti costituzionali e sovranazionali richiamati, risultano non conformi ai principi fondamentali che governano il processo penale.

La questione di costituzionalità, dunque, che qui si sottopone d'ufficio alla Corte, appare rilevante al fine della definizione del giudizio e non manifestamente infondata avuto riguardo ai parametri indicati di cui agli articoli 3, 24, comma 2, 111, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione.



P.Q.M.

Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 225, comma 2 c.p.p. in relazione agli articoli 102 e 107, comma 3, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, laddove consentendo alle parti private la nomina di un consulente tecnico a spese dello Stato ove sia stata ammessa perizia, rinvia alla disciplina sul gratuito patrocinio, segnatamente agli articoli 102 e 107, che, a loro volta, subordinano la nomina e la conseguente anticipazione a carico dell'Erario all'avvenuta ammissione al patrocinio, non consentendo la nomina del consulente tecnico, con spesa anticipata dall'Erario, da parte del difensore d'ufficio che assista un imputato, dichiarato assente ai sensi dell'art. 420-bis, comma 3, del codice di procedura penale, nell'ambito di un processo pendente per delitti commessi mediante gli atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è risultato impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo per delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1 C.A.T., per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 24, comma 2, 111, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione.

Ordina la sospensione del procedimento in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza, comunicata al pubblico ministero e notificata alle restanti parti, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma, 23 ottobre 2025

Il Presidente: ROJA

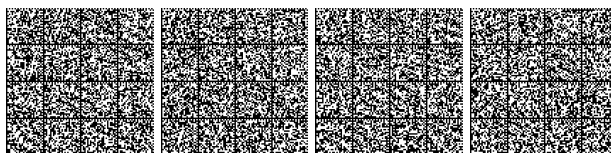
Il Giudice a. l.: DELLA VECCHIA

25C00272

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-046) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

