

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 47

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 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. 167. Sentenza 21 ottobre - 13 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Deroga al meccanismo ordinario per il 2023 - Applicazione del diverso meccanismo di “raffreddamento” che prevede l’integrale perequazione automatica per le pensioni pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS, e la rivalutazione in misura progressivamente decrescente in relazione inversa rispetto all’importo del trattamento per quelle superiori - Denunciata introduzione di un prelievo coatto di natura tributaria e violazione del principio di eguaglianza tributaria nonché dei principi di ragionevolezza e proporzionalità - Non fondatezza delle questioni - Rinnovo al legislatore dell’invito a tener conto degli effetti della disposizione per eventuali successive misure incidenti sull’indicizzazione dei trattamenti pensionistici, ad agire con estrema prudenza sul regime ordinario, con particolare attenzione ai cambiamenti improvvisi nonché ad adottare un approccio diversamente calibrato rispetto ai pensionati soggetti al sistema contributivo.

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 309.

– Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 1

N. 168. Ordinanza 6 ottobre - 18 novembre 2025

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Carlo Amedeo Giovanardi, senatore all’epoca dei fatti, indagato dinanzi al Tribunale di Modena per i reati di rivelazione e utilizzazione di segreti d’ufficio, di violenza o minaccia a pubblico ufficiale, a un corpo politico, amministrativo, giudiziario o ai suoi componenti, nonché di oltraggio a pubblico ufficiale - Precedente conflitto tra poteri, concluso con declaratoria di non spettanza del Senato di deliberare l’insindacabilità delle stesse condotte del senatore oggetto del giudizio in corso, tranne quelle di oltraggio a pubblico ufficiale - Conseguente ordinanza del giudice penale volta al sequestro, all’acquisizione e all’utilizzo di videoregistrazioni effettuate da un privato cittadino su conversazioni tra questi e il senatore Giovanardi, svolte in presenza, e con altre persone, in collegamento telefonico - Conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale indicato - Lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali del Senato, per omessa previa richiesta di autorizzazione dell’autorità giudiziaria alla Camera di appartenenza - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l’instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

– Ordinanza collegiale 13 settembre 2024 del Tribunale di Modena, sezione penale.

– Costituzione, artt. 15 e 68, terzo comma. Pag. 9



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 30 del 2015 – Sospensione e riduzione in pristino di interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza (VINCA) – Previsione della eventuale sospensione, anziché della sospensione obbligatoria, dei lavori o delle attività iniziati in assenza della preventiva VINCA.
 – Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 (Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015), art. 7, comma 3. Pag. 13
- N. 219. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – Sezione staccata di Brescia del 9 ottobre 2025
Ambiente – Rifiuti – Norme della Regione Lombardia – Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) – Autorità competenti – Previsione che le province sono amministrazioni procedenti nell’ambito della conferenza di servizi regolata dall’art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dagli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, la cui determinazione motivata di conclusione con esito favorevole costituisce provvedimento autorizzatorio unico regionale.
 – Legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), art. 2, comma 7-*quinqüies*..... Pag. 16
- N. 220. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia del 9 ottobre 2025
Ambiente – Rifiuti – Norme della Regione Lombardia – Funzioni delle province – Prevista approvazione, ai sensi degli artt. 208 e 209 del d.lgs. n. 152 del 2006, dei progetti di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, non rientranti nella competenza regionale.
 – Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), art. 16, comma 1, lettera *b*), come modificato dall’art. 15, comma 4, della legge regionale 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali).
Ambiente – Rifiuti – Norme della Regione Lombardia – Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) – Autorità competenti – Previsione che le province sono amministrazioni procedenti nell’ambito della conferenza di servizi regolata dall’art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dagli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, la cui determinazione motivata di conclusione con esito favorevole costituisce provvedimento autorizzatorio unico regionale.
 – Legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), art. 2, comma 7-*quinqüies*..... Pag. 26
- N. 221. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio del 19 settembre 2025
Prescrizione e decadenza – Tributi – Riscossione – Prescrizione ordinaria – Applicazione, in assenza di un’espressa previsione e secondo l’interpretazione del diritto vivente, del termine di prescrizione decennale alla riscossione dei tributi erariali.
 – Codice civile, art. 2946.
Prescrizione e decadenza – Tributi – Riscossione – Procedura di discarico per inesigibilità e reiscrizione nei ruoli – Condizioni – Riaffidamento in riscossione delle somme non riscosse, a condizione che non sia decorso il termine di prescrizione decennale.
 – Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 20, comma 6. Pag. 39



N. 222. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 22 ottobre 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b), e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.

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

Pag. 50

N. 223. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 29 settembre 2025

Reati e pene – Aiuto al suicidio – Non punibilità, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, di chi, alle condizioni e modalità stabilite nella medesima sentenza, agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio – Denunciata previsione che la non punibilità sia subordinata alla circostanza che l'aiuto sia prestato a una persona “tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale”.

- Codice penale, art. 580.....

Pag. 65





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 167

Sentenza 21 ottobre - 13 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Deroga al meccanismo ordinario per il 2023 - Applicazione del diverso meccanismo di “raffreddamento” che prevede l’integrale perequazione automatica per le pensioni pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS, e la rivalutazione in misura progressivamente decrescente in relazione inversa rispetto all’importo del trattamento per quelle superiori - Denunciata introduzione di un prelievo coatto di natura tributaria e violazione del principio di eguaglianza tributaria nonché dei principi di ragionevolezza e proporzionalità - Non fondatezza delle questioni - Rinnovo al legislatore dell’invito a tener conto degli effetti della disposizione per eventuali successive misure incidenti sull’indicizzazione dei trattamenti pensionistici, ad agire con estrema prudenza sul regime ordinario, con particolare attenzione ai cambiamenti improvvisi nonché ad adottare un approccio diversamente calibrato rispetto ai pensionati soggetti al sistema contributivo.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 309.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

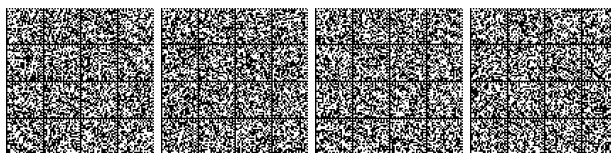
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra M.O. B. e altri e l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 25 marzo 2025, iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell’anno 2025.

Visti l’atto di costituzione dell’INPS, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e del Procuratore generale della Corte dei conti;

udita nell’udienza pubblica del 21 ottobre 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi il Vice Procuratore generale della Corte dei conti Adelisa Corsetti per la Procura generale della Corte dei conti, l’avvocata Antonella Patteri per l’INPS e l’avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 marzo 2025 (reg. ord. n. 76 del 2025), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), in riferimento all'art. 53 della Costituzione nonché «al principio della ragionevolezza e temporaneità delle misure eccezionali».

2.- Nel giudizio principale, M.O. B. e altri ventitré ricorrenti - tutti «ex appartenenti al comparto difesa e sicurezza» - hanno chiesto l'«adeguamento della propria pensione alla dinamica inflazionistica, attenuato dall'art. 1, comma 309 della legge n. 197 del 2022».

3.- Il giudice *a quo*, in primo luogo, dichiara di essere consapevole che «sulla questione è intervenuta la sentenza n. 19 del 2025» di questa Corte, «la quale ha rigettato le censure provenienti da altre Sezioni giurisdizionali regionali».

Tuttavia, ritiene che sussistano «altri profili di illegittimità costituzionale non esaminati dalla Corte».

4.- In particolare, il rimettente ravvisa la violazione dell'art. 53 Cost.

Richiamando giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 223 del 2012), ricorda che, «affinché una normativa sia considerata tributaria», occorre accertare che: (a) essa sia diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; (b) la decurtazione non integri una modifica di un rapporto sinallagmatico; (c) le risorse derivanti dalla suddetta decurtazione, connessa a un presupposto economicamente rilevante, siano destinate «a sovvenire pubbliche spese».

Tanto premesso, per il giudice *a quo*, tutti i suddetti requisiti sarebbero «sussistenti nel dettato normativo» censurato, che introdurrebbe un «prelievo coatto», effettuato per recuperare risorse destinate «a motivi di finanza generale», senza modificare il «rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale “non contrattualizzato”», limitandosi ad incidere su «una voce retributiva».

Un tale prelievo tributario sarebbe «limitato, però, solo ad una parte dei contribuenti», ossia quelli che «rientrano nel perimetro dell'art. 34, comma 1, dell[a] legge 488 del 1998», e dunque escluderebbe i lavoratori autonomi «che non sono liberi professionisti», ai cui trattamenti pensionistici «provvede la gestione separata presso l'INPS».

Se anche così non fosse, per il rimettente permarrebbe il contrasto con il parametro evocato, perché «il tributo» inciderebbe «su una particolare voce» del «reddito di lavoro differito», già sottoposto a prelievo tributario «in condizioni di parità» con tutti gli altri percettori di reddito da lavoro dipendente. Sarebbe stata introdotta, in tal modo, «una discriminazione soltanto ai danni della particolare categoria di soggetti, gli ex dipendenti, rispetto ai dipendenti in servizio», le cui retribuzioni non sarebbero assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, «ad alcun prelievo tributario aggiuntivo», in violazione del principio di eguaglianza tributaria.

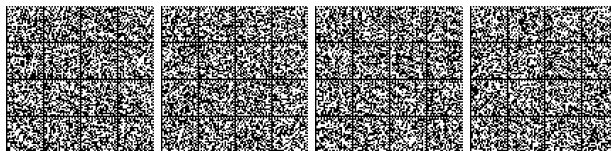
5.- In secondo luogo, il giudice *a quo*, prospettando un contrasto con l'art. 3 Cost., lamenta l'«illegittima reiterazione di misure eccezionali», venendo in rilievo l'ultimo di una serie di interventi legislativi - dettagliatamente elencati sunteggiando l'illustrazione contenuta nel punto 7 del Considerato in diritto della sentenza n. 19 del 2025 - «mirati nei confronti degli stessi destinatari, così trasformandosi un rimedio da eccezionale in ordinario».

Per il rimettente, la disposizione censurata «copre potenzialmente un arco di tempo superiore alle esigenze di bilancio, atteso che è destinato a trascinarsi nel tempo». In tal modo sarebbe violato il principio espresso dalla sentenza n. 316 del 2010 di questa Corte, secondo cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo», espone «il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità», anche con riferimento alle pensioni «di maggiore consistenza», che potrebbero risultare non «sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

6.- Ciò evidenzerebbe anche la rilevanza delle questioni sollevate, atteso «l'effetto diretto del taglio sulle pensioni dall'1.1.2023 nonché il trascinarsi della decurtazione negli anni a venire senza possibilità di recupero», dal momento che le successive rivalutazioni verranno sempre calcolate «non sul valore originario cumulato di diritto, ma sull'ultimo importo nominale eroso dal mancato adeguamento».

7.- Si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

L'ente previdenziale contesta il presupposto ermeneutico dal quale muove il rimettente, secondo cui la riduzione della percentuale di rivalutazione dei trattamenti pensionistici integrerebbe un «prelievo coatto di natura tributaria». Non vi sarebbe, infatti, alcuna incisione «sul patrimonio concreto ed attuale di colui che vi è soggetto».



L'INPS sostiene, in particolare, che le disposizioni che prevedono il cosiddetto "raffreddamento" della dinamica rivalutativa in alcun modo incidono sul «quantum già percepito con l'ultimo rateo del trattamento», il quale «viene, al contrario, aumentato, seppure in percentuale più bassa rispetto alla regola generale».

Mancherebbe, quindi, il primo degli elementi indefettibili della fattispecie tributaria delineati dalla sentenza n. 223 del 2012 citata dal rimettente, ossia la decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo.

Richiamando ampi passaggi della citata sentenza n. 19 del 2025, l'INPS aggiunge che il risparmio di spesa conseguito è destinato a finanziare anche interventi in ambito previdenziale.

A tal proposito, e citando a sostegno giurisprudenza della Corte dei conti, si evidenzia che il bilancio dell'ente previdenziale è autonomo, che «non esiste alcuna permeabilità con quello dello Stato», e che quest'ultimo non potrebbe «attingere da nessuno dei capitoli del bilancio dell'Istituto», sicché il risparmio di spesa «sull'esborso per il pagamento corrente delle pensioni si traduce immediatamente in un miglioramento dei conti di ogni gestione assicurativa dell'INPS», liberando risorse per altri interventi pensionistici, «sempre a carico delle gestioni presso le quali si è avuto il risparmio».

Ciò escluderebbe qualsiasi «effetto discriminatorio a danno dei pensionati rispetto ad altri cittadini percettori di redditi di pari importo ma di natura non pensionistica»: pensionati e lavoratori in servizio non potrebbero, del resto, essere utilmente posti a confronto - al metro del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. - in quanto pensioni e retribuzioni sarebbero sottoposte «a meccanismi di adeguamento del tutto diversi», senza contare che anche «per la gran parte dei lavoratori, compresi i dipendenti pubblici non contrattualizzati», l'adeguamento delle retribuzioni all'inflazione «non è stato affatto integralmente ristorativo».

Ancora, l'INPS evidenzia l'errore in cui sarebbe incorso il rimettente nel ritenere escluse dall'ambito di applicazione della disposizione censurata le «pensioni a carico della gestione separata di cui all'art. 2, commi 26 e seguenti, della legge 8 agosto 1995, n. 335 [Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare]»: l'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), richiamato dalla disposizione censurata, riguarderebbe «tutte le pensioni del regime generale di assicurazione obbligatoria per i lavoratori privati dipendenti e autonomi di ogni categoria», con la sola «eccezione delle casse private», così includendo i trattamenti soggetti al regime della gestione separata, in cui «sono assicurati soggetti che svolgono forme particolari di lavoro autonomo».

Quanto al profilo di censura relativo all'irragionevolezza di misure asseritamente eccezionali prive del necessario requisito della temporaneità, l'INPS ritiene che la questione sia già stata esaminata e dichiarata non fondata dalla sentenza n. 19 del 2025 di questa Corte, di cui vengono richiamati ampi brani della motivazione.

8.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

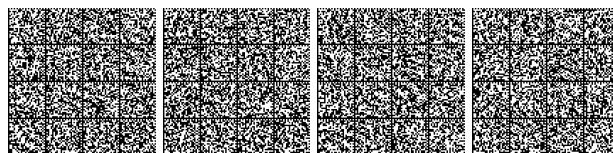
Per la difesa erariale il meccanismo predisposto dalla disposizione censurata non si traduce in «un tributo surrettiziamente introdotto», perché non viene in rilievo un prelievo sulla pensione. Si tratterebbe, piuttosto, di un intervento - giustificato «da un interesse pubblico preciso, finalizzato a garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato» - comunque incrementativo del trattamento pensionistico, sebbene in misura transitoriamente ridotta rispetto alla disciplina a regime.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato riproduce ampi stralci della sentenza n. 19 del 2025, ripercorrendo le orme della giurisprudenza costituzionale precedente che, nell'esaminare provvedimenti legislativi di "raffreddamento" della dinamica perequativa dei trattamenti pensionistici anche più severi rispetto a quello qui censurato, ne ha escluso la contrarietà ai principi di adeguatezza e proporzionalità.

La stessa giurisprudenza, sottolinea l'interveniente, avrebbe prefigurato l'irragionevolezza dei soli meccanismi legislativi che intervengano «sotto forma di blocco totale dell'indicizzazione per lunghi periodi».

9.- È intervenuto in giudizio anche il Procuratore generale della Corte dei conti, esponendo, in primo luogo, le ragioni dell'ammissibilità della propria iniziativa nell'ambito dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale.

L'interveniente evidenzia in particolare che, pur essendo state abrogate le disposizioni che prevedono e disciplinano le conclusioni e l'intervento del Procuratore generale nei giudizi in materia di pensioni civili, militari e di guerra, permane il potere del medesimo ufficio di ricorrere in via principale nell'interesse della legge, «facoltà ora disciplinata dall'art. 171» del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), come pure la necessità della presenza del Procuratore generale nel giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, «mediante le disposizioni dell'art. 115» del medesimo cod. giust. contabile. Inoltre, anche in materia pensionistica, l'ordinamento processuale avrebbe «salvaguardato il ruolo di garanzia del Procuratore generale», come dimostrerebbe l'espressione contenuta nell'art. 73 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), secondo cui «[i]l pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi» e quindi, aggiunge ancora l'interveniente, «ovviamente, in primo luogo, della Costituzione».



Da tutto ciò si desumerebbe la titolarità, in capo al Procuratore generale della Corte dei conti, di quell'interesse «qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, fonda la legittimazione all'intervento.

Nel merito, l'interveniente ritiene non fondate le questioni sollevate dal rimettente.

10.- Hanno depositato opinioni, in qualità di amici curiae e ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative, l'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità e la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL).

Tali opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 19 settembre 2025.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in composizione monocratica, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, in riferimento all'art. 53 Cost., nonché «al principio della ragionevolezza e temporaneità delle misure eccezionali».

2.- Nel giudizio principale, ventiquattro «ex appartenenti al comparto difesa e sicurezza» hanno chiesto la rivalutazione dei loro trattamenti pensionistici secondo il meccanismo ordinario, oggi dettato dall'art. 1, comma 478, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), derogato dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022.

Quest'ultimo, infatti, prevede, per l'anno 2023, un meccanismo di «raffreddamento» della dinamica rivalutativa dei trattamenti pensionistici, riconoscendo integralmente la perequazione automatica solo per le pensioni complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS; per quelle superiori, invece, la rivalutazione viene accordata in misura progressivamente decrescente - in percentuali comprese tra l'85 e il 32 per cento - in relazione inversa rispetto all'importo del trattamento.

3.- Il giudice *a quo* è consapevole che sulla disposizione censurata è intervenuta la sentenza n. 19 del 2025 di questa Corte, che ha dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale - sollevate da altre sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti - in riferimento essenzialmente ai principi di proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti pensionistici presidiati dagli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

Tuttavia, ritiene che sussistano «altri profili di illegittimità costituzionale non esaminati» da questa Corte.

3.1.- In particolare, il rimettente ravvisa, in primo luogo, la violazione dell'art. 53 Cost.

La disposizione censurata avrebbe introdotto un «prelievo coatto», effettuato per recuperare risorse destinate «a motivi di finanza generale», senza modificare i rapporti sinallagmatici posti a base delle pensioni dei ricorrenti, ma incidendo solo su una particolare «voce retributiva».

Ricorrerebbero, quindi, i requisiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale affinché sia configurabile una fattispecie di natura tributaria.

Un tale prelievo avrebbe però colpito «solo una parte della platea dei pensionati», escludendo i lavoratori autonomi «che non sono liberi professionisti», ai cui trattamenti pensionistici «provvede la gestione separata presso l'INPS»: per il rimettente, quest'ultima gestione non sarebbe inclusa nel perimetro applicativo della disposizione in esame.

In ogni caso, sarebbe stata introdotta «una discriminazione» ai danni dei soli «ex dipendenti, rispetto ai dipendenti in servizio», dal momento che le retribuzioni di questi ultimi non sarebbero state assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, «ad alcun prelievo tributario aggiuntivo», con conseguente violazione del principio di eguaglianza tributaria.

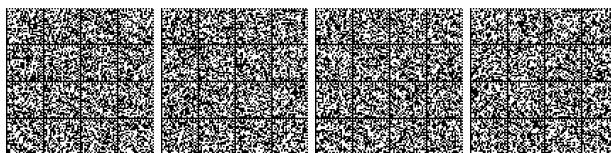
3.2.- Con un secondo ordine di censure, il giudice *a quo* lamenta la lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., per l'«illegittima reiterazione» di misure che dovrebbero invece essere considerate «eccezionali».

La disposizione censurata, per il «trascinamento» degli effetti da essa prodotti, violerebbe il principio espresso dalla sentenza n. 316 del 2010 di questa Corte, che avrebbe escluso la legittimità costituzionale di misure di raffreddamento della dinamica perequativa ripetute nel tempo.

4.- Va qui ribadita l'inammissibilità dell'intervento spiegato nel presente giudizio dal Procuratore generale della Corte dei conti, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 21 ottobre 2025, allegata alla presente sentenza.

5.- L'INPS eccipe l'inammissibilità del «secondo profilo di censura» - quello proposto «in riferimento al principio della ragionevolezza e temporaneità delle misure eccezionali» - per essere stata la questione «già scrutinata e rigettata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 19 del 2025».

L'eccezione non è meritevole di accoglimento.



Per costante giurisprudenza costituzionale, anche «la riproposizione di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate nel merito non comporta l'inammissibilità, ma al più può decretare la loro non fondatezza, eventualmente manifesta» (sentenza n. 168 del 2023; analogamente, sentenze n. 143 del 2023 e n. 186 del 2020).

6.- Prima di affrontare il merito delle questioni sollevate, occorre definire con precisione il *thema decidendum*.

Il rimettente, nell'articolare il primo ordine di censure, evoca espressamente solo l'art. 53 Cost., ma in realtà prospetta anche la lesione dell'art. 3 Cost., avendo denunciato una «discriminazione» tra pensionati - nel ritenere esclusi dall'ambito applicativo della disposizione censurata i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS - e tra questi ultimi e i lavoratori in attività.

La questione di legittimità costituzionale, infatti, deve essere scrutinata in riferimento anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati ma desumibili in modo univoco dall'ordinanza di rimessione, qualora tale atto faccia a essi chiaro, sia pure implicito, riferimento mediante il richiamo ai principi da questi enunciati (sentenze n. 35 del 2021, n. 227 del 2010 e n. 170 del 2008).

Del resto, questa Corte ha costantemente affermato che l'art. 53 Cost. costituisce «espressione specifica in materia tributaria del più generale principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2021, n. 142 del 2014, n. 116 del 2013 e n. 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000)» (sentenza n. 108 del 2023).

7.- Sempre in via preliminare, è utile ricordare che sull'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 questa Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 19 del 2025, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

In quella occasione, sono stati dettagliatamente enumerati gli interventi legislativi che, nel tempo, hanno modificato il meccanismo di rivalutazione annuale delle pensioni (punto 7 del Considerato in diritto della pronuncia da ultimo citata).

È opportuno, piuttosto, riassumere i passaggi essenziali della motivazione allora articolata, e dunque ribadire che:

a) la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adequatezza dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche, nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, che però non implicano un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. e quella di cui all'art. 36, primo comma, Cost.;

b) la garanzia della perequazione non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del quantum di tutela di volta in volta necessario, alla luce delle risorse effettivamente disponibili;

c) non sussiste un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, purché la scelta contraria superi uno scrutinio di "non irragionevolezza", da compiere alla luce del quadro economico-finanziario di cui il legislatore deve puntualmente dare conto;

d) il principale indicatore della "non irragionevolezza" degli interventi legislativi nella materia *de qua* è costituito dalla considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva.

Al metro dei suddetti enunciati, la misura introdotta dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 è stata considerata non contrastante con i principi presidiati dai parametri costituzionali allora evocati. Essa, infatti, «salvaguarda l'integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità, di cui anzi allarga l'ambito, ricomprendendo in esso quelle di importo pari a quattro volte (e non più a tre) il trattamento minimo INPS. Inoltre, nel disporre un "rallentamento" della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segue la tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione», in base a giustificazioni di ordine economico e finanziario emergenti chiaramente dalle relazioni, sia illustrativa sia tecnica, che hanno accompagnato il disegno di legge di bilancio per il 2023, evidenziando, in particolare, gli obiettivi di risparmio di spesa perseguiti, in proiezione anche ulteriore rispetto all'orizzonte triennale della manovra.

8.- Ciò premesso, le questioni non sono fondate.

9.- Quanto alla prospettata violazione degli artt. 3 e 53 Cost., la giurisprudenza costituzionale ha enucleato specifici indici per poter qualificare una fattispecie come avente natura tributaria: «una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino i seguenti ineffettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico, e le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (*ex plurimis*, sentenze n. 182, n. 128 e n. 27 del 2022, n. 149 del 2021, n. 263 del 2020, n. 167 e n. 89 del 2018, n. 269 e n. 236 del 2017)» (da ultimo, sentenza n. 80 del 2024).

Ebbene, proprio nello scrutinare meccanismi legislativi di rallentamento - rispetto al regime ordinario - della dinamica perequativa dei trattamenti pensionistici, spesso anche più severi di quello in esame, questa Corte ha già dichiarato non fondate questioni analoghe a quelle odierne, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., escludendo la natura tributaria delle fattispecie esaminate.



Ciò è avvenuto, ad esempio, con la sentenza n. 250 del 2017, in riferimento al meccanismo previsto dai commi 25, lettera e), e 25-bis, dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, nel testo risultante dalle modifiche operate dall'art. 1, comma 1, numeri 1) e 2), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2015, n. 109.

Come si desume dal punto 6.4. del Considerato in diritto della pronuncia da ultimo citata, in quel frangente, a fronte della previsione dell'azzeramento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, uno dei giudici rimettenti aveva sostenuto che le misure legislative (allora sospettate d'illegittimità costituzionale in riferimento, tra gli altri, ai medesimi parametri odierni), oltre ad essere «destinate a sovvenire pubbliche spese» e «a non modificare un rapporto di tipo sinallagmatico», procuravano «una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, dato l'effetto di "trascinamento"» che le caratterizzava.

Questa Corte, ricordando come già le sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015 avessero escluso la natura tributaria delle «misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici», ha affermato che le argomentazioni del rimettente non erano tali da indurla «a modificare l'orientamento espresso con le due sentenze menzionate».

È stato sufficiente osservare che «l'effetto di "trascinamento" proprio delle censurate misure di blocco della perequazione non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo».

Si è ribadita, quindi, «la natura non tributaria delle misure di blocco della perequazione», dichiarando non fondate le questioni sollevate, che tale natura, viceversa, presupponevano.

In effetti, già la sentenza n. 70 del 2015, rispetto ad una misura di «azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013, relativa ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS», aveva rigettato censure simili a quelle oggi in esame, negando che l'intervento legislativo configurasse «una prestazione patrimoniale di natura tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti», e quindi escludendo anche la lesione del principio di eguaglianza nuovamente prospettato dall'odierno rimettente.

Nel richiamare gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, questa Corte, in quell'occasione, affermò che «l'azzeramento della perequazione automatica [...] sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario», non fosse altro perché «il blocco del meccanismo di rivalutazione [...] non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico». Di conseguenza, considerò insussistente in radice «il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione».

Aggiunse, poi, che l'intervento legislativo aveva determinato esclusivamente «un risparmio di spesa», e non un incremento di risorse destinato a finanziare direttamente pubbliche spese.

Non errano, quindi, l'INPS e l'Avvocatura generale dello Stato a sottolineare i due profili essenziali, caratterizzanti anche il congegno normativo oggi nuovamente sottoposto a scrutinio.

In primo luogo, esso in nessun modo incide sul quantum di pensione già percepita, il quale viene comunque incrementato, seppure in percentuale più bassa rispetto al regime ordinario. In maniera ancora più evidente rispetto ai precedenti citati, quindi, viene a mancare il primo degli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, ossia la decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo.

Inoltre, la sentenza n. 19 del 2025 ha già rilevato che lo scopo della disposizione censurata, in base ai documenti che hanno accompagnato i lavori parlamentari di approvazione della legge di bilancio per il 2023, è essenzialmente quello di raggiungere «“economie in termini di minore spesa pensionistica” previste fino all'anno 2032 e ammontanti, al lordo degli effetti fiscali, a circa 54 miliardi di euro» e non di reperire risorse per finanziare in via diretta altre spese pubbliche.

L'esclusione, che va qui ribadita, della natura tributaria della fattispecie si riverbera sulla censura di lesione del principio di eguaglianza tributaria, decretandone parimenti la non fondatezza, a nulla valendo gli argomenti utilizzati dal rimettente per sostenere il contrario.

Non sussiste, innanzitutto, alcuna ingiustificata disparità di trattamento tra categorie di lavoratori autonomi. È sufficiente osservare che l'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 richiama l'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, e quest'ultimo prevede che il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applichi «per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle relative gestioni per i lavoratori autonomi», dizione, quest'ultima, idonea a ricomprendere anche i lavoratori autonomi iscritti alla cosiddetta «gestione separata».



Ancora, sempre al metro dell'art. 3 Cost., le situazioni dei pensionati e dei lavoratori attivi - questi ultimi asseritamente "risparmiati" dal legislatore - non sarebbero comunque comparabili, essendo previsti sistemi del tutto diversi di adeguamento alla dinamica inflazionistica degli emolumenti percepiti.

In definitiva, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. devono essere dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto - la natura tributaria della fattispecie scrutinata - sul quale esse poggiano.

10.- Passando al secondo ordine di censure, la sentenza n. 19 del 2025 ha certamente riconosciuto (punto 12.3. del Considerato in diritto) che «[l]a misura in esame [...] costituisce l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità nel tempo», ma ha anche precisato che essa, «per come congegnata, risulta rispettosa dei parametri [allora] evocati», ivi incluso quello che presidia i principi di ragionevolezza e necessaria proporzione posti a fondamento delle odierne questioni.

Ha poi aggiunto che non osta a tale conclusione l'affermazione rinvenibile nella sentenza n. 316 del 2010, secondo cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità».

10.1.- La sentenza n. 19 del 2025 ha già chiarito, in risposta a una censura analoga a quella odierna, che essa non coglie nel segno, perché «collide con il dato di fatto che il meccanismo qui scrutinato non comporta "l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati", come già rilevato dalla sentenza n. 234 del 2020, in relazione a previsioni legislative di analogo tenore».

Sempre la sentenza n. 19 del 2025, con particolare riguardo all'effetto di "trascinamento", «normalmente conseguente a ogni limitazione dell'indicizzazione», ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha più volte «affermato che "il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost. non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione (sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010)" (ancora sentenza n. 234 del 2020)», sicché «[a] maggior ragione i parametri evocati risultano rispettati allorché anche i trattamenti più elevati beneficiano di una sia pur ridotta perequazione».

10.2.- Sotto altro profilo, per il rimettente, le misure di "rallentamento" della dinamica perequativa, da «eccezionali» quali dovrebbero essere considerate, sarebbero state trasformate in «ordinari[e]», ancora una volta in contrasto con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità che, appunto per il carattere "straordinario" delle deroghe alla disciplina ordinaria della perequazione automatica, imporrebbero la temporaneità e la transitorietà di queste ultime e, in definitiva, la loro non ripetibilità nel tempo.

Tuttavia, le considerazioni espresse dalla sentenza n. 19 del 2025 non autorizzano affatto a ritenere, con il rimettente, che le misure limitative della dinamica perequativa debbano considerarsi di natura "eccezionale", con il corollario della "irripetibilità" che si vorrebbe far discendere da questo presupposto.

Come si è visto, anzi, solo la totale paralisi - ove ripetuta nel tempo - o addirittura la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo potrebbero creare frizioni con gli artt. 3 e 38 Cost.

Il principio di necessaria temporaneità delle misure evocato dal rimettente, del resto, è stato sancito nella giurisprudenza costituzionale con riferimento al ben diverso istituto del cosiddetto "contributo di solidarietà" imposto ai trattamenti pensionistici più elevati.

In particolare, è rispetto al "prelievo di solidarietà" sui trattamenti di più elevato importo (punti da 16 a 18 del Considerato in diritto, relativo ai commi da 261 a 268 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021») che la sentenza n. 234 del 2020, nel chiarire la portata della precedente sentenza n. 173 del 2016, ha affermato il suddetto principio, osservando che la dimensione temporale della decurtazione - all'epoca fissata dal legislatore in cinque anni - appariva «ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale», tradendo «una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica», mentre solo un ripensamento complessivo del sistema pensionistico potrebbe giustificare «misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata».

Invece, nella parte di motivazione della stessa sentenza in cui veniva scrutinato un meccanismo di "raffreddamento" della dinamica perequativa analogo a quello oggi censurato (punto 15.4.2 del Considerato in diritto, concernente l'art. 1, comma 260, della medesima legge n. 145 del 2018), questa Corte ha sostenuto che «[n]on può ipotizzarsi, di per sé, una sorta di "consumazione" del potere legislativo dovuta all'effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione, ma il nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti».

E questa Corte, con la sentenza n. 19 del 2025, ha già operato, con esito positivo, il suddetto giudizio di conformità in relazione all'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022.



11.- È opportuno, peraltro, ribadire anche in questa sede l'invito in passato già rivolto da questa Corte al legislatore, affinché in futuro: (a) si tenga conto degli effetti prodotti dalla disposizione in esame, nel regolare «la portata di eventuali successive misure incidenti sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici» e (b) il regime ordinario oggi dettato dall'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 venga interessato «con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie» (sentenza n. 19 del 2025), nonché (c) si adotti un approccio diversamente calibrato rispetto ai pensionati soggetti al sistema contributivo, quest'ultimo caratterizzato dalla «tendenziale corrispettività tra provvista finanziaria (il cosiddetto montante) e misura del trattamento previdenziale liquidato» (sentenza n. 94 del 2025).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

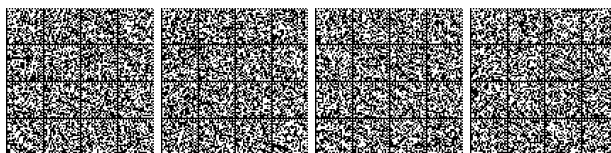
Ordinanza letta all'udienza del 21 ottobre 2025

ORDINANZA

Ritenuto che nel giudizio promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, iscritto al n. 76 del registro ordinanze 2025, ha chiesto di intervenire - con atto depositato il 26 maggio 2025 - il Procuratore generale della Corte dei conti, nella asserita qualità di titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio;

che tale qualità è affermata essenzialmente in forza delle previsioni di cui agli artt. 171 e 115 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), che prevedono e disciplinano, rispettivamente, il potere del pubblico ministero, in materia pensionistica, di «ricorrere in via principale innanzi alle sezioni giurisdizionali d'appello» per i fini ivi indicati e la necessaria presenza del Procuratore generale nel giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

Considerato che, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possono costituirsi i soli soggetti parti del giudizio *a quo* (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), e sono ammessi a intervenire il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (art. 4 delle Norme integrative);



che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale - che peraltro, nel caso di specie, si svolge in primo grado - è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative);

che, per costante orientamento di questa Corte, il Procuratore generale della Corte dei conti non può comunque ritenersi titolare di tale interesse qualificato, idoneo a legittimare l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 59, n. 39 e n. 1 del 2024, le ultime due con allegate ordinanze lette alle udienze del 24 gennaio 2024 e del 21 novembre 2023), per la peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale;

che gli argomenti addotti dall'interveniente non inducono questa Corte a mutare il proprio orientamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*

T_250167

N. 168

Ordinanza 6 ottobre - 18 novembre 2025

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Carlo Amedeo Giovanardi, senatore all'epoca dei fatti, indagato dinanzi al Tribunale di Modena per i reati di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio, di violenza o minaccia a pubblico ufficiale, a un corpo politico, amministrativo, giudiziario o ai suoi componenti, nonché di oltraggio a pubblico ufficiale - Precedente conflitto tra poteri, concluso con declaratoria di non spettanza del Senato di deliberare l'insindacabilità delle stesse condotte del senatore oggetto del giudizio in corso, tranne quelle di oltraggio a pubblico ufficiale - Conseguente ordinanza del giudice penale volta al sequestro, all'acquisizione e all'utilizzo di videoregistrazioni effettuate da un privato cittadino su conversazioni tra questi e il senatore Giovanardi, svolte in presenza, e con altre persone, in collegamento telefonico - Conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale indicato - Lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali del Senato, per omessa previa richiesta di autorizzazione dell'autorità giudiziaria alla Camera di appartenenza - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Ordinanza collegiale 13 settembre 2024 del Tribunale di Modena, sezione penale.
- Costituzione, artt. 15 e 68, terzo comma.

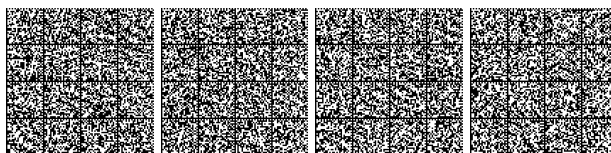
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'ordinanza collegiale del Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, del 13 settembre 2024, promosso dal Senato della Repubblica, con ricorso depositato in cancelleria il 14 aprile 2025 e iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025, fase di ammissibilità.

Udita nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 14 aprile 2025 (reg. confl. pot. n. 4 del 2025), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, in relazione al provvedimento da questo assunto con ordinanza collegiale del 13 settembre 2024;

che, con tale provvedimento, è stata dichiarata inter alia l'utilizzabilità delle videoregistrazioni effettuate occultamente, nelle date del 12 e 19 luglio del 2014, nonché del 18 ottobre del 2014, da A. B., delle conversazioni intercorse in presenza tra quest'ultimo e l'allora senatore Carlo Amedeo Giovanardi, nonché tra questi e soggetti terzi;

che tale provvedimento non è stato preceduto dall'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, il che, ad avviso del ricorrente, cagionerebbe un vulnus all'art. 68, terzo comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 15 Cost., nonché agli artt. 4 e 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato);

che, in punto di fatto, il Senato riferisce che il provvedimento all'origine del conflitto è stato adottato nell'ambito di una vicenda processuale inizialmente avviata avverso vari indagati e che ha visto, poi, la separazione del giudizio in danno di Carlo Amedeo Giovanardi, nei cui confronti sono stati formulati due capi di imputazione: il primo relativo ai reati di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio e di violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario o a suoi singoli componenti; il secondo concernente i reati di oltraggio a pubblico ufficiale e violenza o minaccia a un pubblico ufficiale;

che, per quanto rileva ai fini della materia del conflitto, il ricorrente riporta che le videoregistrazioni, relativamente alla cui acquisizione e utilizzabilità si controverte, erano state oggetto di sequestro a carico dell'imputato A. B.;

che il Tribunale di Modena le avrebbe acquisite il 2 novembre 2021, disattendendo eccezioni di inammissibilità e inutilizzabilità sollevate, nel corso dell'udienza del 7 settembre 2021, dalla difesa di Carlo Amedeo Giovanardi, il quale, all'epoca delle videoregistrazioni, era senatore;

che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, in data 16 novembre 2021, proponeva all'Assemblea di sollevare conflitto di attribuzione, a salvaguardia delle prerogative di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.;

che, tuttavia, la proposta non veniva esaminata dall'Aula, in quanto "assorbita" dalla decisione del Senato, adottata con delibera del 16 febbraio 2022, di riconoscere l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., in ordine a tutti i reati contestati;

che - come rammenta il ricorrente - a seguito di tale decisione del Senato, il Tribunale di Modena sollevava conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, che veniva definito da questa Corte con sentenza n. 218 del 2023;

che, con quest'ultima, la Corte dichiarava il ricorso inammissibile, limitatamente al reato di oltraggio a pubblico ufficiale, e fondato quanto agli altri capi d'imputazione, dichiarando che non spettava al Senato deliberare che tali condotte costituissero, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni;

che, a seguito della menzionata decisione di questa Corte, il processo nei confronti dell'ex senatore Giovanardi riprendeva e, in quel contesto, tornava in rilievo la questione relativa all'utilizzabilità delle videoregistrazioni acquisite dal Tribunale;

che, a seguito di alcune integrazioni istruttorie, la Giunta proponeva al Senato, con decisione assunta a maggioranza il 6 novembre 2024, di sollevare conflitto di attribuzione, ravvisando una violazione dell'art. 68, terzo comma, Cost.;

che, a detta della Giunta, l'autorità giudiziaria non avrebbe richiesto al Senato l'autorizzazione all'utilizzo delle videoregistrazioni, contenenti conversazioni intervenute tra A. B. e l'allora senatore Giovanardi, nonché, in collegamento telefonico, tra quest'ultimo e altre persone, conversazioni riportate in atti a seguito di sequestro, parimenti non preceduto da alcuna autorizzazione;

che l'Aula accoglieva la proposta della Giunta con deliberazione assunta a maggioranza il 4 dicembre 2024;



che, in punto di ammissibilità, il ricorrente afferma la «evidente sussistenza» dei presupposti soggettivi e oggettivi;

che, in particolare, il Senato reputa «cert[a]» la propria legittimazione attiva, in quanto organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà in ordine all'autorizzazione, di cui all'art. 68, terzo comma, Cost., così come ritiene indubbia la legittimazione passiva del Tribunale di Modena, che è organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, ad avviso del ricorrente, sussisterebbero i presupposti di ammissibilità anche per quanto attiene al profilo oggettivo, in quanto la lesione della sfera di attribuzioni garantite alle Camere dall'art. 68, terzo comma, Cost. sarebbe stata determinata dall'omessa richiesta da parte dell'autorità giudiziaria alla Camera di appartenenza dell'autorizzazione ad acquisire e a utilizzare conversazioni o comunicazioni, nonché a sequestrare o comunque acquisire corrispondenza o ogni altra forma di comunicazione a essa equiparata dall'art. 15 Cost.;

che, nel merito, il ricorrente ritiene errata la ricostruzione del Tribunale di Modena, secondo cui, in ragione dell'avvenuta registrazione delle conversazioni tra presenti, gli atti in questione sarebbero esclusi dal perimetro di tutela, di cui agli artt. 68, terzo comma, e 15 Cost.;

che, secondo il ricorrente, tale ricostruzione sarebbe priva di fondamento e illogica, in quanto determinerebbe il paradossale esito di «scriminare la condotta di un ospite che, all'insaputa dell'ospitante e per il sol fatto di essere stato da questi invitato in casa, non solo videoregistrasse ciò che è e si svolge nel domicilio dell'ospitante ma si appropriasse di soprammobili, ninnoli, posate e quant'altro ivi si trovasse»;

che il ricorrente ritiene, nel merito, decisiva la lettera dell'attuale formulazione dell'art. 68 Cost. (suffragata anche dai lavori preparatori), nella parte in cui ha introdotto la specificazione «in qualsiasi forma», riferita alle intercettazioni soggette ad autorizzazione;

che, peraltro, sarebbero stati già inclusi nel perimetro applicativo dell'art. 68, terzo comma, Cost. i tabulati telefonici, che pure contengono solo dati esterni alle comunicazioni (è citata la sentenza n. 38 del 2019 di questa Corte);

che le modalità con cui sarebbero state effettuate le videoregistrazioni determinerebbero, ad avviso della difesa del Senato, la stabilizzazione del contenuto delle conversazioni, rendendolo accessibile anche dopo il suo esaurimento in presenza;

che, in sintesi, l'effetto non sarebbe dissimile da quanto prodotto «dalla messaggistica Whatsapp», che, come riportato dal ricorrente, questa Corte ha già ascripto alla nozione di corrispondenza (sentenza n. 170 del 2023);

che, in definitiva, il ricorrente si duole del fatto che il Tribunale di Modena, con l'ordinanza del 13 settembre 2024, avrebbe acquisito e dichiarato utilizzabili le videoregistrazioni effettuate da A. B., che integrerebbero il «duplice profilo della "intercettazione in qualsiasi forma di conversazioni o comunicazioni" e di sequestro di corrispondenza, comprensiva di ogni altra forma di comunicazione riservata a norma dell'art. 15 Cost. [...], così recando lesione alla sfera di attribuzione costituzionalmente garantita al Senato della Repubblica».

Considerato che, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. confl. pot. n. 4 del 2025), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale di Modena, sezione penale, in relazione al provvedimento da questo assunto con ordinanza collegiale del 13 settembre 2024, con il quale, senza autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, ha dichiarato inter alia l'utilizzabilità delle videoregistrazioni effettuate occultamente, nelle date del 12 e 19 luglio del 2014, nonché del 18 ottobre del 2014, da A. B., aventi a oggetto conversazioni intercorse in presenza tra quest'ultimo e l'allora senatore Carlo Amedeo Giovanardi e, per telefono, tra questi e soggetti terzi;

che, ad avviso del ricorrente, tale provvedimento cagionerebbe un vulnus all'art. 68, terzo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 15 Cost., nonché agli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003;

che, nella presente fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto sia insorto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e se abbia a oggetto la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i predetti poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, per il profilo soggettivo, va riconosciuta la legittimazione attiva del Senato della Repubblica a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. (ordinanze n. 191 e n. 62 del 2023, n. 261 del 2022, n. 276 e n. 275 del 2008);



che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva del Tribunale di Modena, in quanto organo giurisdizionale collocato in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene (ordinanze n. 191 e n. 62 del 2023, n. 69 del 2020 e n. 25 del 2013);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite dall'art. 68, terzo comma, Cost., il quale richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, ovvero per utilizzarle in giudizio;

che, dunque, sussistono i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte;

che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, si rende opportuna la notificazione anche alla Camera dei deputati, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (*ex plurimis*, ordinanze n. 179 del 2023, n. 250 del 2022 e n. 91 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale ordinario di Modena, sezione penale;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Senato della Repubblica;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, e alla Camera dei deputati, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250168



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 30 del 2015 – Sospensione e riduzione in pristino di interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza (VINCA) – Previsione della eventuale sospensione, anziché della sospensione obbligatoria, dei lavori o delle attività iniziati in assenza della preventiva VINCA.

– Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 (Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015), art. 7, comma 3.

Ricorso (*ex art. 127, comma 1, della Costituzione*) per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 17 ottobre 2025 - ricorrente

Contro la Regione Toscana (c.f. 01386030488; PEC: regionetoscana@postacert.toscana.it), in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Piazza Duomo 10 - 50122 Firenze (FI) - intimata

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50, pubblicata nel BUR Toscana n. 54 del 28 agosto 2025, recante «Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015.»

per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Con la legge 20 agosto 2025, n. 50, la Regione Toscana ha apportato significative modifiche alla legge regionale n. 30 del 2015, dichiaratamente al fine di adeguare la disciplina in materia di aree protette e siti della Rete Natura 2000 alle linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (VINCA) del 2019.

Tale provvedimento normativo si inserisce nel quadro della regolamentazione regionale in materia di conservazione degli habitat naturali e di tutela della biodiversità, con finalità di coordinamento e aggiornamento della disciplina vigente.

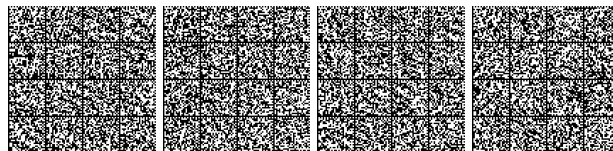
La nuova disciplina presenta, tuttavia, profili di illegittimità costituzionale con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 7, recante «Sospensione e riduzione in pristino. Modifiche all'art. 93 della l.r. 30/2015», che, per le motivazioni di seguito specificate, risulta violare l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riconosce in capo allo Stato la competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

In particolare, l'art. 7 della legge regionale prevede quanto segue:

il comma 1 dell'art. 93 della l.r. 30/2015 è abrogato;

il comma 2 dell'art. 93 della l.r. 30/2015 è sostituito dal seguente: «Nel caso di interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in difformità sostanziale rispetto a quanto disposto da provvedimenti finali di valutazione di incidenza, l'autorità competente, previa eventuale sospensione dei lavori o delle attività, a seguito di valutazione dell'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità.»;

Dopo il comma 2 dell'art. 93 della l.r. 30/2015 è inserito il seguente: «2-bis. Ferme restando le disposizioni di cui alla legge n. 689/1981, ai fini degli adempimenti di cui al comma 2, i soggetti accertatori dell'illecito trasmettono il relativo verbale all'ente gestore, contestualmente alla contestazione della violazione o alla sua noti-



ficazione al trasgressore. Qualora il proponente non adempia a quanto imposto, l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'inadempiente. Il recupero di tali spese è effettuato con le modalità e gli effetti previsti dalla normativa vigente.»;

Al comma 3 dell'art. 93 della l.r. 30/2015 le parole: «ai commi 1 e 2» sono sostituite dalle seguenti: «al comma 2»;

Dopo il comma 3 dell'art. 93 della l.r. 30/2015 è aggiunto il seguente: «3-bis. Sono fatte salve le disposizioni in materia di danno ambientale contenute nel decreto legislativo n. 152/2006 ed in altre normative nazionali ed eurocomunitarie.».

In particolare, la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 7 della l.r. 50/25, sostitutivo del comma 2 dell'art. 93 della l.r. 30/2015, risulta illegittimo e il Presidente del Consiglio dei ministri propone, pertanto, il presente ricorso, affidato al seguente motivo di

DIRITTO

1. Illegittimità dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in relazione all'art. 10 decreto legislativo n. 152/2006, nonché all'art. 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997

Come emerge dalla lettura della norma sopra trascritta, la novella introdotta dalla Regione Toscana, nella parte in cui modifica il comma 2 dell'art. 93 della l.r. 30/2015, prevede ora il carattere meramente eventuale della sospensione dei lavori relativi a progetti avviati senza la previa valutazione di incidenza, nei siti appartenenti alla Rete Natura 2000. Ciò altera in modo evidente l'assetto normativo previgente, che la configurava, invece, come atto dovuto in caso di violazione dell'obbligo di preventiva valutazione di incidenza.

Il previgente comma 2 dell'art. 93 della l.r. Toscana 30/2015, infatti, disponeva che «2. Nel caso di opere ed interventi realizzati senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in violazione delle medesime disposizioni e nel caso di difformità sostanziali da quanto disposto dai provvedimenti finali dei procedimenti svolti ai sensi della presente legge, l'autorità competente, valutata l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, dispone la sospensione dei lavori e può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità».

Prima della modifica introdotta con la norma impugnata, quindi, la sospensione dei lavori era atto dovuto, non essendo riconosciuto all'Amministrazione alcun margine di valutazione.

La modifica ha, quindi, *ictu oculi* determinato un abbassamento del livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale e unionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La mancata sospensione dei lavori per progetti avviati senza la preventiva valutazione di incidenza, infatti, può comportare modifiche dello stato dei luoghi con conseguente pesante incisione dei valori ambientali.

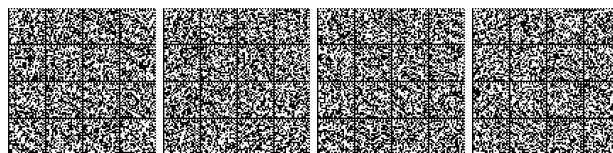
Sul punto, giova rammentare che secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 300 del 2013), la materia ambientale, avente carattere trasversale e finalistico, consente alle Regioni di adottare misure migliorative rispetto agli standard statali e non di introdurre deroghe *in peius*.

La disposizione regionale oggetto di impugnazione, al contrario, attribuendo all'amministrazione un potere discrezionale in luogo di un obbligo, riduce l'efficacia degli strumenti di prevenzione (come la sospensione dei lavori) e compromette l'uniformità della tutela sul territorio nazionale.

Tale esito contrasta quindi con i livelli minimi di tutela ambientale previsti:

dal decreto legislativo n. 152/2006, art. 10 recante: «Coordinamento delle procedure di VAS, VIA, Verifica di assoggettabilità a VIA, Valutazione di incidenza e Autorizzazione integrata ambientale»;

dalla direttiva 92/43/CEE («Habitat»), come recepita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997, art. 5 («Valutazione di incidenza»; atto normativo a ciò autorizzato dalla legge 22 febbraio 1994, n. 146, art. 4 e all.c), secondo cui la valutazione di incidenza costituisce un procedimento di natura preventiva (comma 8), con riferimento ai siti della Rete Natura 2000, non sanabile in via successiva.



Del resto, l'art. 6 della Direttiva prevede che: «2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

Che il quadro ordinamentale statale imponga la sospensione dei lavori in assenza di previa valutazione di incidenza è confermato dall'interpretazione delle norme sopra richiamate, operata dalla monolitica giurisprudenza.

Coerentemente, infatti, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 4135/2021, ha chiarito che la suddetta valutazione (VinCA) costituisce un requisito di validità dell'autorizzazione, specificando che la sospensione dei lavori, in assenza di VinCa, deve essere disposta quale conseguenza necessaria e non può essere rimessa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa.

In particolare, nella suddetta pronuncia, il Consiglio di Stato ha operato una puntuale ricostruzione del sistema, rilevando che: «l'art. 6 della citata direttiva comunitaria prevede:

al suo paragrafo 3 che “Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.”;

[...]

11.1. Di queste disposizioni è bene sottolineare i seguenti tratti distintivi e le possibili connesse considerazioni che qui pure si trattengono:

è sufficientemente inequivoco il fatto che, proprio a mente della norma sovranazionale, la predetta valutazione d'incidenza costituisce atto ed adempimento procedurale che deve necessariamente antecedere, non invece che può anche seguire, un “Qualsiasi piano o progetto [incluso, evidentemente, un progetto edilizio che sia alla base di un eventuale permesso di costruire] non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito (...)”;

l'indispensabile anteriorità della valutazione di incidenza, rispetto ad un possibile atto di assenso edilizio per opere da eseguire all'interno di un SIC (e, come nella specie, non direttamente connesse e necessarie alla sua gestione), è sufficientemente palese ed indiscutibile, [...];

la norma sovranazionale, quale possibile regime derogatorio a quanto ora appena ricordato, non contempla un rimedio pari a quello dell'istituto (conosciuto dal nostro ordinamento) della “validazione” postuma. In altri termini, detta norma non mostra di offrire la possibilità che, nonostante la mancata anteriorità della valutazione di incidenza, un atto di assenso edilizio adottato in carenza di tale previo adempimento possa comunque ricevere una postuma convalida».

È quindi confermato come, secondo l'ordinamento vigente, la mancanza della preventiva VINCA costituisca una ragione ostativa in radice (e non sanabile) alla realizzazione di qualunque intervento, che deve quindi essere immediatamente e obbligatoriamente interdetto o, se iniziato, sospeso.

In linea, infine, con tale orientamento è anche la giurisprudenza penale (Cass. pen., Sez. III, sentenza 10 aprile 2025, n. 14127), la quale ha evidenziato come la VinCa costituisca presupposto necessario per la validità del permesso di costruire rilasciato in aree soggette a tutela ambientale e come, di contro, la sua assenza comporti l'invalidità del titolo edilizio e legittimi il sequestro preventivo delle opere realizzate in area Natura 2000.

L'art. 7 della legge regionale in esame risulta, dunque, incompatibile con il dettato costituzionale poiché, nel modificare l'art. 93, comma 2, della legge regionale n. 30/2015, ha introdotto un regime meno rigoroso di quello previsto dalla normativa statale interposta sopra citata, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, violando i principi consolidati in materia di tutela uniforme dell'ambiente.

Per quanto evidenziato, la legge regionale, relativamente alla disposizione sopra indicata, viene impugnata ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.



P. Q. M.

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

«Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 50 del 20 agosto 2025, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art 10 decreto legislativo n. 152/2006 e 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997».

Si producono:

- 1. copia della legge regionale impugnata;*
- 2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 17 ottobre 2025, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, 23 ottobre 2025

Avvocato dello Stato: DI LEO

25C00269

N. 219

Ordinanza del 9 ottobre 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – Sezione staccata di Brescia sul ricorso proposto dal Comune di Brescia e altri contro la Provincia di Brescia, la Regione Lombardia e La Castella S.r.l.

Ambiente – Rifiuti – Norme della Regione Lombardia – Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) – Autorità competenti – Previsione che le province sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi regolata dall'art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dagli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, la cui determinazione motivata di conclusione con esito favorevole costituisce provvedimento autorizzatorio unico regionale.

- Legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), art. 2, comma 7-quinquies.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

SEZIONE STACCATA DI BRESCIA (SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 507 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Comune di Brescia, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesca Moniga e Francesco Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio della prima in Brescia, corsetto S. Agata, 11/B;

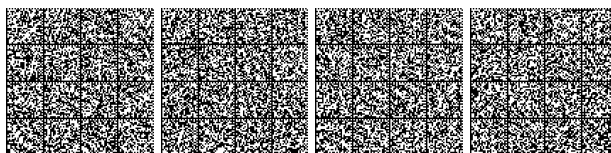
Contro:

Provincia di Brescia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Magda Poli e Raffaella Rizzardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio della prima in Brescia, Palazzo Broletto piazza Paolo VI, 29;

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Piera Pujatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Donatella Mento in Brescia, via Cipro, 30;

Nei confronti:

La Castella S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Domenico Bezzi, Mauro Renna e Nicola Sabbini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Brescia, via Diaz, 13/C;



ATS Brescia, Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA) — Lombardia, Associazione nazionale Legambiente Onlus, non costituiti in giudizio;

E con l'intervento di:

Comune di Rezzato, Comune di Castenedolo, Comune di Borgosatollo e Comune di Mazzano in persona del rispettivo sindaco *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. Mario Gorlani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, via Romanino, 16;

Comitato Difesa Salute Ambiente — Co.Di.Sa. Odv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Capretti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento

a) della determinazione dirigenziale n. 1296/2024 del 10 aprile 2024 della Provincia di Brescia, Settore sostenibilità ambientale e protezione civile, che ha disposto di adottare, ai sensi dell'art. 27-*bis* decreto legislativo n. 152/2006, la determinazione motivata di conclusione con esito favorevole della conferenza dei servizi decisoria, costituente Provvedimento autorizzatorio unico (PAU) per il progetto di un impianto integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi per un totale di 905.000 mc sita in Comune di Rezzato (BS), loc. Cascina Castella;

b) di tutte le singole autorizzazioni contestualmente rilasciate e ricomprese nel PAU, tra cui la pronuncia di compatibilità ambientale, l'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) ai sensi degli articoli 29-*quater* e 29-*sexies* decreto legislativo n. 152/2006 per la categoria di cui al punto 5.4. dell'allegato VIII e per la sottocategoria di discarica per rifiuti inorganici a basso contenuto organico o biodegradabile, l'Autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione FER ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 387/2003, il permesso di costruire acquisito ai sensi dell'art. 14-*ter*, comma 7, legge n. 241/1990, il giudizio di impatto paesistico;

c) delle relazioni tecniche istruttorie denominate «Allegato VIA», «Allegato Tecnico AIA», «Allegato Tecnico AU/FER», «Allegato Edilizia e Titoli Comunali» e «Allegato Derivazioni Acque»;

d) di tutti gli atti del procedimento, compresi i verbali delle conferenze di servizio del 29 giugno 2021, 20 marzo 2023, 19 luglio 2023 e 27 settembre 2023, e ogni altro atto presupposto e/o conseguente, anche se allo stato di contenuto non noto.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dal Comune di Brescia il 20 giugno 2025:

per l'annullamento

e) del provvedimento p.g. 85192/2025 del 6 maggio 2025 adottato dal direttore del Settore sostenibilità ambientale e protezione civile della Provincia di Brescia (doc. n. 84), che ha concesso la proroga di un anno del termine di inizio dei lavori per l'approntamento della discarica in Comune di Rezzato (BS), loc. Cascina Castella autorizzata con A.D. n. 1296/2024 del 10 aprile 2024 della Provincia di Brescia;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Brescia, della Regione Lombardia, di La Castella S.r.l., dei Comuni di Rezzato, Castenedolo, Borgosatollo e Mazzano e del Comitato Co.Di.Sa. Odv;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

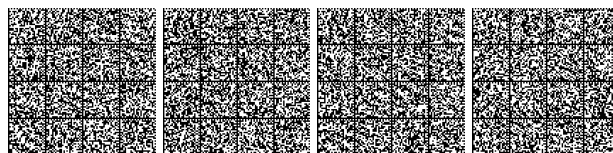
Visto l'art. 79, comma 1, c.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2025 la dott.ssa Francesca Siccardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. — Nel gennaio 2021 La Castella S.r.l. (già Castella S.r.l.) depositò un'istanza per il rilascio del Provvedimento autorizzatorio unico (PAU), ai sensi dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, relativo ad un progetto per la realizzazione di un impianto integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi, con per una volumetria complessiva pari a 905.000 mc, comprendente attività di deposito preliminare (D15) dei rifiuti non pericolosi in ingresso, del percolato e delle acque meteoriche di prima pioggia e di recupero energetico da fonti rinnovabili (R1): tale PAU avrebbe dovuto includere la pronuncia di compatibilità ambientale, l'Autorizzazione integrata ambientale (AIA), ai sensi dell'art. 29-*quater* e *sexies* del decreto legislativo n. 152/2006 per installazione IPPC per la categoria 5.4 dell'allegato VIII alla parte II del medesimo testo normativo, nonché l'Autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio di un nuovo impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) ai sensi dell'art. 12, comma 3 del decreto legislativo n. 387/2003.

2.1. — L'istanza del 2021 era stata preceduta da due analoghe richieste.



2.2. — Il 20 luglio 2011, infatti, Castella S.r.l. aveva presentato un primo progetto per la realizzazione di un impianto integrato di recupero e smaltimento di rifiuti non pericolosi, con annesso impianto di smaltimento e di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile nel Comune di Rezzato (località La Castella), per una volumetria complessiva di 1.890.000 mc., valutato negativamente, sotto il profilo della compatibilità ambientale, da Regione Lombardia con provvedimento dell'8 febbraio 2016, impugnato dalla società presso il TAR Brescia.

Il ricorso era stato rigettato con sentenza n. 153 del 2 febbraio 2017, passata in giudicato, per la quale il provvedimento di diniego era immune dai vizi denunciati, in considerazione della «delicatissima e fragilissima situazione del territorio coinvolto», che, unitamente alle lacune progettuali, rendeva «la scelta compiuta sufficientemente ponderata alla luce dei pregnanti valori in gioco».

2.3.1. — Successivamente, a dicembre 2016, La Castella S.r.l. (già Castella S.r.l.) aveva presentato, questa volta alla Provincia di Brescia, nel frattempo divenuta competente in tale materia, una seconda istanza per la Valutazione di impatto ambientale e la contestuale Autorizzazione integrata ambientale (AIA), per la realizzazione di diversa discarica di rifiuti non pericolosi ed annesso impianto per la produzione di energia da fonte rinnovabile da realizzarsi nella medesima località — c.d. Cascina Castella, in un lotto confinante con quello oggetto del primo progetto e con riduzione della volumetria totale di rifiuti in mc. 905.000.

2.3.2. — La provincia accolse la nuova istanza, ma i conseguenti decreti di compatibilità ambientale del progetto, l'AIA e l'autorizzazione alla discarica furono impugnati dal Comune di Rezzato dinnanzi a questo TAR, che respinse il ricorso con sentenza n. 570 del 13 giugno 2019, riformata dal Consiglio di Stato con la pronuncia n. 4893 del 3 agosto 2020, che annullò gli atti impugnati ravvisando un vizio istruttorio per «mancata effettiva ponderazione degli effetti derivanti dalla localizzazione della discarica di rifiuti non pericolosi rispetto ad un contesto territoriale già gravemente pregiudicato a livello ambientale e sottoposto a fattori di rischio e di pressione fortemente impattanti», incompleta valutazione del tema «alternativa zero» anche per inadeguato approfondimento circa la possibile realizzazione del termovalorizzatore e carenze motivazionali.

3. — Il progetto di cui alla terza istanza, di cui si è dato atto al punto 1, prevede la localizzazione dell'impianto nel medesimo sito delle due richieste precedenti, ovverosia quello della località Castella, ai mappali 1, 6, 13, 14, 16, 46, 47, 48, 50, 52, 55 e 56 del foglio n. 33 del Comune di Rezzato, che ricade all'interno dell'ATEg25 del Piano Cave previgente della Provincia di Brescia — Settore sabbie e ghiaia, confinante ad ovest con il territorio del Comune di Brescia, e include altresì la realizzazione di una nuova installazione di produzione di energia da fonti rinnovabili.

4. — Il procedimento esitato nell'atto dirigenziale impugnato con il ricorso in esame ha avuto una durata di circa tre anni e mezzo, essendosi rese necessarie ben quattro conferenze di servizi, inframezzate da diverse sospensioni procedurali per consentire l'espletamento di indagini ambientali nel sito oggetto di intervento.

In particolare, per quanto di rilievo ai fini di causa:

il 29 giugno 2021 si è tenuta la prima seduta di conferenza di servizi istruttoria, cui ha fatto seguito, il 12 luglio 2021, un sopralluogo presso l'area di localizzazione dell'impianto e la produzione di documentazione integrativa da parte di La Castella S.r.l., come richiesto dalla provincia;

quest'ultima, ha quindi pubblicato un nuovo avviso al pubblico, in data 22 febbraio 2022, assegnando termine per osservazioni;

il Comitato Difesa Salute Ambiente (d'ora in poi Co.Di.Sa.), poi costituitosi nel giudizio, ed i Comuni di Mazzano, Castenedolo, Brescia, Borgosatollo e Rezzato hanno proposto osservazioni, rappresentando quest'ultimo che, a seguito di campionamenti eseguiti presso l'area di cava sarebbe emersa la presenza di materiali contaminati;

la Provincia di Brescia, pertanto, in data 30 marzo 2022, ha disposto la sospensione del procedimento, riattivato con successiva nota del 31 maggio 2022, chiedendo al contempo alla proponente di procedere alla definizione dello stato di fatto dell'area e sospendendo nuovamente il procedimento con note del 15 luglio 2022, 14 ottobre 2022 e 13 dicembre 2022;

nel frattempo Panni S.r.l. — che svolge l'attività estrattiva *in loco* — in contraddittorio con ARPA ha svolto un'indagine ambientale avente per oggetto la caratterizzazione dei materiali di riporto presenti sul fondo e dei terreni naturali sottostanti, nonché delle acque sotterranee, da cui è emersa la presenza di un quantitativo di riporti pari a 153.490 mc, il ritrovamento di frammenti di *eternit* ed il riscontro di superamenti delle CSC della colonna A della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte IV del decreto legislativo n. 152/2006 in alcune trincee nell'«area nord», nonché superamenti delle CSC delle acque sotterranee per il parametro 1, 2, 3-tricloropropano nel piezometro Pz.21.r.;

con nota del 30 dicembre 2022 il Comune di Rezzato ha presentato osservazioni sugli esiti dell'indagine ambientale, evidenziando la sussistenza di uno stato di fatto dell'area non conforme alle autorizzazioni di cava, sia sotto il profilo di fine escavazione, sia sotto quello del ripristino del fondo cava approvato;



con nota del 2 febbraio 2023 la provincia ha riattivato il procedimento, convocando la prima conferenza di servizi decisoria per la data del 1° marzo 2023;

con nota del 28 febbraio 2023 ARPA ha evidenziato che «le ipotesi tecniche/progettuali sulle quali si basa l'intero progetto, in particolare quelle relative alla definizione del piano di riferimento della discarica a partire dalla quota di ripristino della cava autorizzata, risultano, alla luce degli approfondimenti condotti, non verificabili e pertanto non valutabili ai fini istruttori» e che «i risultati delle indagini, finora eseguite in sito, delineano un potenziale scenario amministrativo dagli esiti incerti, che potrebbe ridefinire i presupposti ambientali e tecnici su cui il progetto stesso si basa», demandando alla provincia le valutazioni di detti aspetti;

nel corso della conferenza di servizi del 1° marzo 2023 la provincia ha ritenuto di non potere ricondurre «l'eventuale risoluzione delle problematiche connesse all'attività di recupero dell'area estrattiva all'interno del procedimento di PAU, in quanto non prevista dal progetto e i soggetti coinvolti sono diversi da quelli dei soggetti proponenti... la risoluzione di queste problematiche, una volta terminati tutti gli accertamenti del caso, deve essere valutata da parte delle autorità competenti», richiedendo comunque alla proponente di fornire un cronoprogramma relativo alle tempistiche certe per la realizzazione della discarica e la dimostrazione che i presupposti progettuali e di valutazione ambientale non sono venuti meno e siano confermati;

in data 4 luglio 2023 e 19 luglio 2023 si sono tenute la seconda e la terza seduta della conferenza di servizi decisoria, con trasmissione da parte di ARPA del proprio contributo tecnico scientifico e parere sul Piano di monitoraggio;

con nota dell'11 settembre 2023 il Comune di Rezzato ha trasmesso indicazioni sulle opere compensative, confermando comunque la contrarietà al progetto, ribadito in via definitiva con nota del 27 settembre 2023;

nella data del 27 settembre 2023 si è tenuta l'ultima conferenza di servizi, poi aggiornata al 6 ottobre 2023;

infine, il 10 aprile 2024 la Provincia di Brescia ha rilasciato il provvedimento autorizzativo 1964/2024, integrato dai relativi allegati tecnici.

5. — Con ricorso notificato alla Provincia di Brescia, a Regione Lombardia, nonché a La Castella S.r.l. quale controinteressata e dandone, altresì, notizia ai Comuni di Rezzato, di Borgosatollo, di Mazzano, di Castenedolo, al Co.Di.Sa., all'Associazione nazionale Legambiente Onlus, ad ATS Brescia, all'Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA) — Lombardia ed a Panni S.r.l., il Comune di Brescia ha impugnato l'atto dirigenziale n. 1296/2024 del 10 aprile 2024 con cui la Provincia di Brescia, Settore sostenibilità ambientale e protezione civile ha adottato, ex art. 27-bis decreto legislativo n. 152/2006, «la determinazione motivata di conclusione con esito favorevole della conferenza dei servizi decisoria, costituente Provvedimento autorizzatorio unico (PAU) per il progetto di un impianto integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi per una volumetria complessiva pari a 905.000 mc, sito nel Comune di Rezzato (BS) in loc. Cascina Castella comprendente attività di deposito preliminare (D15) dei rifiuti non pericolosi in ingresso, del percolato e delle acque meteoriche di prima pioggia e di recupero energetico da fonti non rinnovabili (R1)», nonché le singole autorizzazioni ricomprese nel PAU, nonché le relazioni tecniche e gli atti del procedimento, chiedendone l'annullamento.

6. — Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Brescia, Regione Lombardia, La Castella S.r.l., nonché, con atti di sostanziale intervento *ad adiuvandum*, il Comitato Difesa Salute Ambiente ed i Comuni di Rezzato, Borgosatollo, Mazzano e Castenedolo.

7.1. — Successivamente le parti hanno depositato documenti, memorie e repliche nei termini di cui all'art. 73 c.p.a.

7.2. — Il Comune di Brescia e quello di Rezzato, in particolare, hanno dato atto dei fatti sopravvenuti all'impugnazione del provvedimento, riferiti al ritrovamento all'interno del sito estrattivo ATEg25, attualmente gestito da Panni S.r.l., di riporti difformi dall'autorizzazione per 153.490 mc, dallo stesso comune competente qualificati come rifiuti, in assenza di elementi che ne dimostrassero l'origine e cioè:

l'emissione, in data 20-25 novembre 2024, delle ordinanze 317 e 328 di rimozione dei rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi nei confronti di Gaburri S.p.a., ex operatore di cava individuato come responsabile del deposito;

la proposizione di ricorso, da parte di quest'ultima società, avverso detto provvedimento con ricorso *sub* RG 139/2025 dinanzi al TAR Brescia, nel corso del quale la domanda cautelare è stata rinunciata, attesa la sospensione provvisoria dell'esecuzione dei provvedimenti da parte del Comune di Rezzato;

la presentazione alla Provincia di Brescia, l'8 agosto 2024, da parte di Panni S.r.l. di una «istanza di variante non essenziale al recupero a destinazione finale dell'area nord de La Castella» volta alla modifica dell'originario piano di recupero del fondo cava, al fine di mantenere *in loco* il quantitativo di rifiuti inerti ivi presente, rigettata dalla provincia per asserita incompetenza, oggetto di impugnazione dinanzi al TAR Brescia *sub* RG 915/2024;



la presentazione alla Provincia di Brescia, in data 3 febbraio 2025, da parte de La Castella S.r.l. di un'istanza di autorizzazione *ex art.* 208 del decreto legislativo n. 152/2006 per l'attività di recupero di circa 158.000 mc di rifiuti inerti, di cui al codice EER 170504 (terre e rocce da scavo), depositati a fondo cava, finalizzata alla cessazione della qualifica di rifiuto e al loro riutilizzo *in situ* per la ricostruzione del piano di fondo cava, sino alla quota di 121,80 m.s.l.m. e di un'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA;

l'avvio del procedimento da parte della provincia con nota del 28 febbraio 2025;

la rappresentazione da parte del Comune di Rezzato dell'improcedibilità dell'istanza, in quanto finalizzata a una modifica surrettizia delle condizioni previste nel PAU per l'avvio dei lavori di realizzazione del nuovo impianto ed al mantenimento *in situ* di materiale difforme dall'autorizzazione di cava vigente, anziché al recupero ambientale del fondo cava, con la precisazione che gli accertamenti eseguiti documenterebbero che i rifiuti inerti sarebbero immersi in falda, per essere la quota d'imposta degli stessi inferiore alla quota di massima risalita della falda indicata dalla proponente;

la rappresentazione di analoghe osservazioni critiche anche da parte del Comune di Brescia;

la richiesta rivolta da La Castella S.r.l. alla provincia, in data 3 marzo 2025, di una proroga di dodici mesi del termine per l'avvio dei lavori oggetto di PAU, concessa dall'amministrazione con provvedimento del 6 maggio 2025;

l'espletamento di una riunione tecnica, in data 10 aprile 2025, presso la Provincia di Brescia per la valutazione delle misure di soggiacenza della falda presso l'ATEg25, a seguito dei dati piezometrici censiti da ARPA all'interno dell'area ATEg25 e trasmessi da Co.Di.Sa., attestanti quale quota massima di escursione della falda, per il mese di luglio 2020, la misura di 122,95 m.s.l.m., superiore a quella di 120,20 dichiarata da La Castella S.r.l. ed utilizzata per il progetto autorizzativo della discarica.

7.3. — Nella propria memoria di replica La Castella S.r.l. ha eccepito:

i). — l'inammissibilità degli atti di costituzione dei Comuni di Mazzano, Castenedolo e Borgosatollo, nonché di Co.Di.Sa., in quanto soggetti che avrebbero potuto proporre autonomamente ricorso avverso i provvedimenti impugnati, apparendo la notifica effettuata nei loro confronti dal Comune di Brescia un abuso di strumento processuale;

ii). — l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse in capo al Comune di Brescia, che avrebbe potuto formulare il proprio dissenso al progetto esclusivamente secondo le forme di cui agli articoli 14-*quater* e 14-*quinqies* della legge n. 241/1990 e non mediante l'impugnativa proposta.

8. — Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 20 giugno 2025, successivamente depositato, il Comune di Brescia ha impugnato altresì il provvedimento n. 85192 del 6 maggio 2025 con cui la Provincia di Brescia ha concesso la proroga di un anno del termine di inizio dei lavori per l'approntamento della discarica già autorizzata con A.D. n. 1296 del 10 aprile 2024.

9. — Prima di esaminare le censure di merito, il Collegio rileva l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata da La Castella S.r.l.: sussiste, invero, un interesse concreto, diretto ed attuale in capo al Comune di Brescia, il cui territorio confina con quello del Comune di Rezzato, sul quale insiste il progetto de La Castella S.r.l., ritenuto fonte di pregiudizio, anche considerata l'ampiezza della legittimazione ad impugnare riconosciuta a coloro che si affermino lesi da determinazioni amministrative in materia ambientale.

Inoltre — in disparte l'inconferenza del richiamo all'art. 14-*quinqies* legge n. 241/1990, che disciplina i rimedi per le amministrazioni portatrici di interessi sensibili espressamente indicati, quale non è il comune ricorrente — la possibilità di agire in giudizio attraverso il rimedio di cui all'art. 29 c.p.a. non può essere ricavata per implicito da quanto previsto dal comma II dell'art. 14-*quater* legge n. 241/1990: quest'ultima norma, come emerge dal suo tenore letterale, si limita ad attribuire alle «amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza» la mera facoltà di «sollecitare... l'amministrazione procedente ad assumere ...determinazioni in via di autotutela», in ottica deflattiva e coerente con lo spirito di semplificazione proprio del modulo procedimentale della conferenza di servizi, ma non già un rimedio sostitutivo rispetto alla proposizione di un'azione giurisdizionale.

Del resto, l'esclusione della possibilità di agire in giudizio in capo ad un soggetto — per l'importanza delle conseguenze sulla sua sfera giuridica — deve essere oggetto di una previsione esplicita e puntuale e non è suscettibile di essere ricavata dall'interprete da una norma, quale quella invocata, da cui non pare affatto poter essere ricavata l'interpretazione fatta propria da La Castella S.r.l.

10.1. — Si può così passare a esaminare il merito della controversia.



10.2. — Il ricorso introduttivo contiene nove motivi di doglianza, rivolti avverso il provvedimento autorizzativo provinciale n. 1964 del 10 aprile 2024, così compendati:

i). — «Questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 10, comma 1, lettera b) n. 7) della legge regionale n. 36/2017 che ha introdotto il comma 7-*quinqüies* dell'art. 2 della legge regionale n. 5/2010, e degli articoli 2, comma 3, e art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della legge regionale n. 5/2010 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), e 118, comma 2 della Costituzione in relazione all'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006»;

ii). — «Violazione dell'art. 97 della Costituzione e del principio del giusto procedimento. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006. Violazione degli articoli 14-*bis*, comma 2, lettera c), e 14-*ter*, comma 7, della legge n. 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni. Violazione del principio del *tempus regit actum* — Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza»;

iii). — «Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 27-*bis* decreto legislativo n. 152/2006 e dell'art. 11 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 per insussistenza della disponibilità dell'area oggetto dell'intervento — Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento di fatti, sviamento ed illogicità — Contraddittorietà manifesta — Violazione del principio del *tempus regit actum*»;

iv). — «Violazione dell'art. 9, comma 3 della Costituzione — Violazione dell'art. 191 Trattato fondamentale dell'Unione europea e dell'art. 3-*ter* del decreto legislativo n. 152/2006 recante il principio di precauzione in materia ambientale — Eccesso di potere per difetto di istruttoria per omesso accertamento dello stato di fatto — Motivazione carente e contraddittoria»;

v). — «Eccesso di potere per conflitto di interesse. Violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa. Violazione dell'art. 7-*bis*, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006. Sviamento. Motivazione carente e contraddittoria»;

vi). — «Violazione degli articoli 15, comma 4, e 59, comma 7-*ter*, della legge regionale n. 12/2005 — Eccesso di potere per contraddittorietà con il PTCP — Difetto di istruttoria e di motivazione in ordine alla variante urbanistica — Violazione dell'art. 208 decreto legislativo n. 152/2006»;

vii). — «Violazione dell'art. 179 decreto legislativo n. 152/2006 e dell'art. 20 delle N.T.A. del Programma regionale di gestione dei rifiuti approvato con D.G.R. n. 6408 del 23 maggio 2022 — Difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e motivazione carente e contraddittoria in ordine all'«alternativa zero»»;

viii). — «Violazione degli articoli 1, 4 e 6 decreto legislativo n. 18/2023. Violazione dell'art. 7 della direttiva UE 2020/2184. Violazione dell'art. 191 Trattato fondamentale dell'Unione europea e dell'art. 3-*ter* del decreto legislativo n. 152/2006 recante il principio di precauzione in materia ambientale — Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per travisamento di fatti in ordine alla tutela della risorsa idrica — Motivazione carente e contraddittoria — Mancato coinvolgimento nella procedura autorizzatoria degli enti gestori della rete idrica»;

ix). — «Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 14-*ter*, comma 7, legge n. 241/1990. Eccesso di potere per motivazione apparente e/o insufficiente in ordine all'individuazione e alla valutazione delle posizioni prevalenti».

10.3. — Il ricorso per motivi aggiunti, proposto per l'annullamento del provvedimento con cui il 6 maggio 2025 la Provincia di Brescia ha assentito la proroga del termine di inizio dei lavori per la realizzazione della discarica, si affida a quattro motivi di censura:

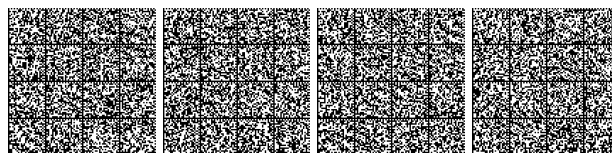
i). — «Incompetenza assoluta della Provincia di Brescia per aver adottato il provvedimento di proroga del termine di inizio dei lavori di competenza del Comune di Rezzato. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 27-*bis*, comma 9, decreto legislativo n. 152/2006, degli articoli 2, 13 e 15 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e dell'art. 32 legge regionale n. 12/2005. Violazione del contraddittorio procedimentale. Eccesso di potere per difetto di istruttoria»;

ii). — «Violazione dell'art. 15, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001. Eccesso di potere per violazione del principio di continuità temporale sotteso all'istituto della proroga dei termini»;

iii). — «Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15, commi 2 e 2-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento di fatti, sviamento ed illogicità — Contraddittorietà manifesta — Motivazione carente e/o insufficiente»;

iv). — «Motivazione carente e contraddittoria — Eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza e incoerenza — Contraddittorietà manifesta».

11. — Il principale e potenzialmente assorbente *thema decidendum*, traducendosi in un vizio d'incompetenza dell'Autorità emanante i provvedimenti impugnati, è contenuto nel I motivo del ricorso introduttivo, in cui si chiede al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 7-*quinqüies*, della legge regionale n. 5/2010, in combinato disposto con l'art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della medesima legge, nella parte in cui individua nella provincia l'Autorità competente al rilascio del PAUR, stabilendo «3. La provincia



sul cui territorio si prevede di realizzare l'intervento è, secondo la decorrenza stabilita dall'art. 14, comma 8, Autorità competente all'espletamento delle procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA con riferimento ai progetti di cui all'art. 1, comma 1: *a)* per i quali è competente all'approvazione o all'autorizzazione; *b)* individuati nella parte II dell'allegato C; *c)* localizzati nel territorio di più comuni» e «7-*quinquies*. Le autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'art. 27-*bis*, comma 7, del decreto legislativo n. 152/2006 e agli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990».

La norma sarebbe in contrasto con gli articoli 117, comma 2, lettera *s)* e 118, comma 2 della Costituzione (come modificati dalla legge costituzionale n. 3/2001), avendo la regione delegato alle province le funzioni amministrative in materia di PAUR (come tale rientrante nella potestà legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, comma 2, lettera «*s*» della Costituzione, venendo in rilievo la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali», che pacificamente ricomprendrebbe la materia della gestione dei rifiuti) che il decreto legislativo n. 152/2006 — *cd.* TU dell'Ambiente, attribuisce espressamente alle regioni, in assenza di una espressa previsione normativa a livello statale che consenta tale riallocazione.

Tale delega regionale, quindi, contrasterebbe con il modello di distribuzione delle competenze decisionali stabilite dal legislatore nazionale, che ha invece attribuito, con l'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, dette competenze esclusivamente alle regioni, senza prevederne una delegabilità ulteriore, con conseguente violazione della riserva di competenza legislativa esclusiva statale stabilita dall'art. 117, comma 2, lettera *s)* della Costituzione.

Detta illegittimità non potrebbe essere superata dalla previsione di cui al comma 8 dell'art. 7-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006 (secondo cui «le regioni ... disciplinano con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali *sub-regionali*»), né dalla previsione dell'art. 22 decreto-legge n. 104/2023, nel testo convertito *ex legge* n. 136/2023 (secondo cui «Le regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera *a)*, 208, 242 e 242-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, agli enti locali di cui all'art. 114 della Costituzione, tenendo conto in particolare del principio di adeguatezza... Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette»), dal momento che tali disposizioni si limitano a facoltizzare le regioni a delegare le proprie competenze esclusivamente in merito al provvedimento di VIA e al provvedimento di AIA, ma non consentono di delegare anche la competenza unitaria al rilascio del più ampio PAUR di cui all'art. 27-*bis* decreto legislativo n. 152/2006.

Il PAUR, infatti, sarebbe espressione di una nuova competenza a sé stante rispetto alla VIA e all'AIA, che supera e trascende le distinte competenze delle amministrazioni chiamate a partecipare alla conferenza di servizi: pertanto, se il legislatore nazionale avesse inteso consentire la delega all'adozione del citato Provvedimento unico, oltre che della VIA e dell'AIA singolarmente considerate, lo avrebbe dovuto espressamente prevedere. Posto che alcuna disposizione normativa autorizzerebbe alla riallocazione delle funzioni in materia di PAUR, la delega in favore delle province operata dalla legge regionale n. 5/2010 contrasterebbe con l'art. 117, comma 2, lettera *s)* e con l'art. 118, comma 2 della Costituzione.

12. — Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dal Comune di Brescia.

13.1. — Per ciò che attiene alla rilevanza nel presente giudizio, il Collegio osserva come la censura su cui la questione di legittimità costituzionale prospettata si riverbera sia evidentemente prioritaria e assorbente, rispetto a ogni altra dedotta, sia con il ricorso introduttivo, sia con quello per motivi aggiunti.

Il suo carattere pregiudiziale è, infatti, dato, piuttosto che dalla gradazione proposta dalla parte, della tipologia del vizio censurato, vale a dire la compatibilità della norma attributiva del potere esercitato dalla Provincia di Brescia con la Carta costituzionale e, quindi, se sussista la competenza della provincia stessa ad adottare l'autorizzazione impugnata, con la logica conseguenza che il loro accoglimento, escludendo tale competenza, comporterebbe necessariamente quello del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti sotto tale profilo, ovverosia per difetto assoluto di attribuzione, con assorbimento di ogni altra censura formulata e con effetti invalidanti altresì del provvedimento di proroga, impugnato con ricorso per motivi aggiunti.

13.2. — Tale conclusione è del resto coerente con quanto affermato dal Consiglio di Stato per cui lo stesso potere del ricorrente di graduare i motivi di ricorso incontra un limite nel vizio di incompetenza per cui «l'accoglimento del ricorso giurisdizionale per la riconosciuta sussistenza del vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione, in quanto la valutazione del merito della controversia si risolverebbe in un giudizio meramente



ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente, cui spetta l'effettiva valutazione della vicenda e che potrebbe emanare, o non, l'atto in questione e comunque, provvedere con un contenuto diverso» (C.d.S., A.P. n. 5 del 27 aprile 2015).

14.1. — Quanto al concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene necessario effettuare le seguenti precisazioni.

14.2. — La riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 3/2001, ha fortemente inciso sul riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni e sull'allocazione delle competenze amministrative.

In merito al primo aspetto e per quanto di rilievo ai presenti fini, l'art. 117, comma 2, lettera "s" della Costituzione attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

In merito al secondo profilo, il novellato art. 118 della Costituzione ha superato la previgente regola del «parallelismo delle funzioni» (in base al quale il titolare del potere legislativo in una determinata materia era altresì titolato garantirne l'esecuzione in via amministrativa) in favore dell'allocazione delle funzioni amministrative «ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (comma I), con la precisazione che «I comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma II).

La giurisprudenza costituzionale, più volte pronunciata in ipotesi di leggi regionali che hanno allocato a livelli inferiori di governo funzioni alle stesse attribuite dalla normativa statale nella materia della «tutela dell'ambiente» — rientrando nella legislazione esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera "s" della Costituzione, ha chiarito che «tale potestà esclusiva comporta che il solo legislatore nazionale sia competente a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni — ai quali esse devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118 della Costituzione — tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo» e che ciò «risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario quale è l'ambiente (sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale (sentenze n. 60 del 2023 e n. 189 del 2021)» (cfr., da ultimo sentenza n. 2/2024, nonché precedenti n. 160/2023 e 189/2021).

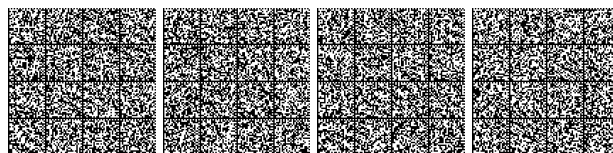
La concreta collocazione delle funzioni, pertanto, non può che trovare base nella legge, con la conseguenza, che «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (Corte costituzionale n. 43/2004), anche perché il conferimento di una funzione amministrativa al livello di governo ritenuto più adeguato, è frutto di una specifica valutazione da parte dell'ente titolare della competenza legislativa in ordine alle «concrete situazioni relative ai diversi settori, alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale» (Corte costituzionale, sentenza n. 379 del 2004).

14.3. — La Regione Lombardia, con l'art. 10, comma 1, lettera b), n. 7) della legge regionale n. 36/2017 ha inserito il comma 7-*quinquies* all'art. 2 della legge regionale n. 5/2010, secondo cui «Le autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'art. 27-bis, comma 7, del decreto legislativo n. 152/2006 e agli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990», così ricollegandosi a quanto stabilito nel comma 3 in merito alla competenza provinciale, ovverossia che «La provincia sul cui territorio si prevede di realizzare l'intervento è, secondo la decorrenza stabilita dall'art. 14, comma 8, Autorità competente all'espletamento delle procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA con riferimento ai progetti di cui all'art. 1, comma 1: a) per i quali è competente all'approvazione o all'autorizzazione; b) individuati nella parte II dell'allegato C; c) localizzati nel territorio di più comuni».

A livello nazionale, invece, l'art. 27-bis decreto legislativo n. 152/2006 (introdotto dal decreto legislativo n. 104/2017 e rubricato «Provvedimento autorizzatorio unico regionale») prevede che «Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'Autorità competente un'istanza» per il rilascio del PAUR, così individuando nella regione l'Autorità competente.

Difetta una espressa previsione normativa di rango statale in merito alla delegabilità di dette funzioni da parte delle regioni ad enti di livello più prossimo ai cittadini.

Secondo Regione Lombardia la possibilità di delega discenderebbe dall'art. 7-bis, comma 8, decreto legislativo n. 152/2006 (parimenti introdotto dal decreto legislativo n. 104/2017): l'ente sostiene che «in assenza di indicazioni normative contrarie, nonché in coerenza con l'assetto del riparto delle competenze delineato dal codice ambiente» si debba ritenere «che il legislatore statale non abbia inteso operare alcuna differenza tra Autorità com-



petente in materia di VIA e Autorità competente in materia di PAUR e che, conseguentemente, abbia confermato l'attribuzione alle regioni e alle province autonome la possibilità di decentrare anche le funzioni amministrative in materia di PAUR». A sostegno dell'assunto Regione Lombardia richiama quanto affermato dal Consiglio di Stato, ovverosia che «non vi è dubbio che il decreto legislativo n. 104 del 2017, nell'attribuire alle regioni (e alle province autonome) il potere di conferire le funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA «agli altri enti territoriali *sub-regionali*», le abbia autorizzate, in astratto, anche a decentrare le funzioni amministrative in materia di P.A.U.R.» (C.d.S., Sez. IV, 6195 del 2 settembre 2021).

Il Collegio, tuttavia, non può escludere come manifestamente infondato, l'ipotizzato contrasto tra l'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge regionale n. 5/2010 e l'art. 117, comma 2, lettera "s" della Costituzione, in quanto:

l'art. 27-*bis* decreto legislativo n. 152/2006 si limita a stabilire che «Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale» l'istanza di rilascio del «Provvedimento autorizzatorio unico regionale» (PAUR) vada proposta all'Autorità competente, ovverosia alla regione — senza prevedere alcuna possibilità di delega della funzione da parte di quest'ultima;

l'art. 7-*bis*, comma 2, decreto legislativo n. 152/2006, rubricato «Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA», stabilisce «Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali *sub-regionali*. La potestà normativa di cui al presente comma è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel presente decreto, fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. In ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-*bis*»;

quest'ultima norma prevede che le regioni (e le Province autonome di Trento e Bolzano) disciplinino con leggi o regolamenti «l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», attribuendo altresì il potere di un «eventuale conferimento di tali funzioni (ovverosia in materia di VIA) o di compiti specifici agli altri enti territoriali *sub-regionali*»; con riferimento alla potestà normativa il legislatore nazionale ha specificato che essa debba essere esercitata in conformità alla legislazione europea (essendo il decreto legislativo n. 104/2017 che ha introdotto la previsione in esame attuazione della direttiva 2014/52/UE) e nel rispetto del TU dell'Ambiente, salva la possibilità «di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie», senza tuttavia poter derogare ai «termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-*bis*»;

difetta una previsione espressa circa la possibilità che le regioni (e le province autonome), titolari della funzione di rilascio del Provvedimento di autorizzazione unica regionale — cd. PAUR, possano, a loro volta, delegare tali funzioni ad enti di livello di governo inferiore;

tale previsione non pare ricavabile, per implicito, dal predetto art. 7-*bis*, comma 8, decreto legislativo n. 152/2006, in quanto: *i*) secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale «Posto che la predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti costituisce una proiezione del principio di legalità, che, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, regola l'agire amministrativo, l'attitudine della delega a modificare la competenza ne giustifica il condizionamento al duplice presupposto della titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e dell'espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare» (§ 6.1. della sentenza n. 189/2021); *ii*) il richiamo che l'ultimo periodo di tale norma effettua all'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006 deve ritenersi riferito alla «potestà normativa» di regioni e province autonome e non già al conferimento delle funzioni amministrative in materia di VIA, militando in tal senso la lettera della norma (che non consente la deroga dei termini procedurali, chiaramente riferita al potere regolatorio), oltre che il costruito sintattico del periodo; *iii*) il rilievo che il PAUR sia un procedimento finalizzato a semplificare e velocizzare la VIA di competenza regionale non consente di affermare che la delegabilità di quest'ultima — espressamente consentita dal legislatore statale — implichi, per implicito, la delegabilità del



PAUR stesso, giacché «Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti... il Provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto. Evidente, allora, la riconducibilità della disposizione alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 198/2018), costituendo un *quid pluris* rispetto alla VIA.

Ciò posto, il Collegio — ritenuto che l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione e le norme statali passate in rassegna confermano che le province, nella loro qualità di enti esponenziali della relativa comunità, non sono titolari, in materia ambientale, di funzioni amministrative proprie — è dell'avviso che il legislatore regionale lombardo, nell'attribuire alle province le funzioni di rilascio del PAUR di cui all'art. 2, comma 7-*quinquies*, legge regionale n. 5/2010, abbia introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con l'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, che disciplina il Provvedimento autorizzatorio unico regionale con riferimento ai soli progetti sottoposti a VIA di competenza regionale: appare, quindi, pregiudicata «la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni — ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma della Costituzione — tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo» (Corte costituzionale, sentenza n. 189/2021, nonché n. 160/2023 e n. 2/2024).

L'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, nello stabilire che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», fornisce una chiara e univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali, sicché deve escludersi che il codice dell'ambiente, nel conferire alle regioni la relativa competenza, ne abbia anche consentito l'allocazione ad un diverso livello amministrativo: va esclusa, pertanto, la possibilità di delegare tali funzioni alle province costì insistenti, anche qualora il progetto oggetto di autorizzazione unica sia «localizzato nel territorio di più comuni» (*cf.* art. 2, comma 3, legge regionale n. 5/2010).

Depone, in tal senso, anche una lettura combinata con l'art. 118 della Costituzione, il quale prevede, infatti, che in generale «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni» a meno che le stesse «per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»: in tal modo il legislatore costituzionale ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative, correlato alle esigenze unitarie di esercizio «sovraterritoriale» delle medesime, attraverso la valorizzazione dei predetti canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, quali criteri guida della diversa distribuzione delle competenze.

A supporto della dedotta incompatibilità milita anche la già richiamata decisione della Corte costituzionale (n. 189/2021), sopra citata, la quale, in omaggio ad un orientamento giurisprudenziale consolidato, ha ribadito che nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa dello Stato, una discrasia normativa tra la norma statale (che stabilisce un determinato assetto di attribuzione delle funzioni) e la norma regionale (che finisce per alterarne, entro il proprio ambito territoriale, il riparto) giustifica di per sé l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), che a livello costituzionale ne attribuisce la disciplina al legislatore nazionale.

Quanto fin qui osservato induce a concludere nuovamente che, nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», non possono essere ammesse iniziative del legislatore regionale di regolamentazione, nel proprio ambito territoriale, delle funzioni amministrative che modifichino l'assetto delle competenze come delineato dalla legge statale, ponendosi la relativa normativa quale limite inderogabile anche da parte regioni (*cf.* Corte costituzionale n. 314 del 2009 e n. 62 del 2008).

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte il Collegio sottopone alla Corte, poiché rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge regionale n. 5/2010 con l'art. 117, comma 2, lettera “s” della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle province le funzioni amministrative, in materia di rilascio del PAUR, che il legislatore statale ha, con l'art. 27-*bis* decreto legislativo n. 152/2006, attribuito esclusivamente alle regioni.

15. — Alla luce di quanto esposto, il Collegio dispone la sospensione del presente giudizio e la rimessione della predetta questione alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia — Sezione staccata di Brescia (Sezione prima) rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale illustrata in motivazione, relativa all'art. 2, comma 7-quinquies, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5.

Dispone, conseguentemente, la sospensione del presente giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Lombardia e che venga comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Brescia nella Camera di consiglio del giorno 16 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente;

Alessandro Fede, referendario;

Francesca Siccardi, referendario, estensore.

Il Presidente: GABBRICCI

L'estensore: SICCARDI

25C00273

N. 220

Ordinanza del 9 ottobre 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia sul ricorso proposto dal Comune di Rezzato contro la Provincia di Brescia e altri

Ambiente – Rifiuti – Norme della Regione Lombardia – Funzioni delle province – Prevista approvazione, ai sensi degli artt. 208 e 209 del d.lgs. n. 152 del 2006, dei progetti di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, non rientranti nella competenza regionale.

- Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), art. 16, comma 1, lettera b), come modificato dall'art. 15, comma 4, della legge regionale 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali).

Ambiente – Rifiuti – Norme della Regione Lombardia – Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) – Autorità competenti – Previsione che le province sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi regolata dall'art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dagli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, la cui determinazione motivata di conclusione con esito favorevole costituisce provvedimento autorizzatorio unico regionale.

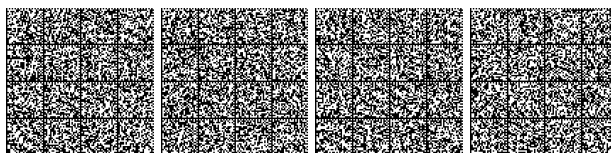
- Legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), art. 2, comma 7-quinquies.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA LOMBARDIA

SEZIONE STACCATA DI BRESCIA (SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 508 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Comune di Rezzato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Mario Gorlani, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, via Romanino, 16;



Contro Provincia di Brescia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Magda Poli e Raffaella Rizzardi, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio della prima in Brescia, Palazzo Broletto piazza Paolo VI, 29;

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Piera Pujatti, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Nei confronti La Castella S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Bezzi, Mauro Renna e Nicola Sabbini, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Brescia, via Diaz, 13/C;

Associazione nazionale Legambiente Onlus, A.T.S. Brescia, Arpa Lombardia - Dipartimento Brescia, Panni S.r.l., non costituiti in giudizio;

e con l'intervento del Comune di Brescia, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Moniga e Francesco Valente, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio della prima in Brescia, Corsetto S. Agata, 11/B;

Comune di Borgosatollo, Comune di Mazzano e Comune di Castenedolo, in persona del rispettivo sindaco *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Gorlani, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, via Romanino, 16;

Comitato Difesa salute ambiente - Co.Di.Sa. Ody, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Capretti, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia.

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo: per l'annullamento:

dell'atto dirigenziale n. 1296/2024 del 10 aprile 2024 della Provincia di Brescia, settore Sostenibilità ambientale e protezione civile, che ha disposto di adottare, ai sensi dell'art. 27-*bis*, decreto legislativo n. 152/2006, la determinazione motivata di conclusione con esito favorevole della conferenza dei servizi decisoria, costituente provvedimento autorizzatorio unico (PAU) per il progetto di un impianto integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi per un totale di 905.000 mc sita in Comune di Rezzato (BS), loc. Cascina Castella;

di tutte le singole autorizzazioni contestualmente rilasciate e ricomprese nel PAU, tra cui la pronuncia di compatibilità ambientale, l'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) ai sensi degli articoli 29-*quater* e 29-*sexies*, decreto legislativo n. 152/2006 per la categoria di cui al punto 5.4. dell'allegato VIII e per la sottocategoria di discarica per rifiuti inorganici a basso contenuto organico o biodegradabile, l'Autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione FER ai sensi dell'art. 12, decreto legislativo n. 387/2003, il permesso di costruire acquisito ai sensi dell'art. 14-*ter*, comma 7, legge n. 241/1990, il giudizio di impatto paesistico;

delle relazioni tecniche istruttorie denominate «allegato VIA», «allegato tecnico AIA», «allegato tecnico Energia», «allegato Edilizia» e «allegato Derivazioni acque»;

di tutti gli atti del procedimento, compresi i verbali delle conferenze di servizio del 29 giugno 2021, 1° marzo 2023, 19 luglio 2023, 27 settembre 2023 e 6 ottobre 2023;

di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ancorché non conosciuto o non espressamente richiamato in questa epigrafe.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dal Comune di Rezzato il 1° luglio 2025: per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento:

dell'atto dirigenziale n. 1296/2024 del 10 aprile 2024 della Provincia di Brescia, settore Sostenibilità ambientale e protezione civile, che ha disposto di adottare, ai sensi dell'art. 27-*bis*, decreto legislativo n. 152/2006, la determinazione motivata di conclusione con esito favorevole della conferenza dei servizi decisoria, costituente provvedimento autorizzatorio unico (PAU) per il progetto di un impianto integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi per un totale di 905.000 mc sita in Comune di Rezzato (BS), loc. Cascina Castella;

di tutte le singole autorizzazioni contestualmente rilasciate e ricomprese nel PAU, tra cui la pronuncia di compatibilità ambientale, l'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) ai sensi degli articoli 29-*quater* e 29-*sexies*, decreto legislativo n. 152/2006 per la categoria di cui al punto 5.4. dell'allegato VIII e per la sottocategoria di discarica per rifiuti inorganici a basso contenuto organico o biodegradabile, l'Autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione FER ai sensi dell'art. 12, decreto legislativo n. 387/2003, il permesso di costruire acquisito ai sensi dell'art. 14-*ter*, comma 7, legge n. 241/1990, il giudizio di impatto paesistico;

delle Relazioni tecniche istruttorie denominate «allegato VIA», «allegato tecnico AIA», «allegato tecnico Energia», «allegato Edilizia» e «allegato Derivazioni acque»;



di tutti gli atti del procedimento, compresi i verbali delle conferenze di servizio del 29 giugno 2021, 1° marzo 2023, 19 luglio 2023, 27 settembre 2023 e 6 ottobre 2023;

di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ancorché non conosciuto o non espressamente richiamato in questa epigrafe;

del provvedimento di proroga di un anno della data di inizio lavori, assunto dalla Provincia di Brescia, settore Sostenibilità ambientale e protezione civile – Ufficio rifiuti – in data 6 maggio 2025, in accoglimento della richiesta formulata dalla società La Castella S.r.l. con nota del 3 marzo 2025;

del verbale dell'incontro tecnico del 10 aprile 2025 e relativi allegati, trasmesso al Comune di Rezzato in data 29 aprile 2025;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Brescia, della Regione Lombardia, di La Castella S.r.l., dei Comuni di Brescia, Castenedolo, Borgosatollo e Mazzano e del Comitato Co.Di.Sa. Odv;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2025 la dott.ssa Francesca Siccardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Nel gennaio 2021 La Castella S.r.l. (già Castella S.r.l.) depositò un'istanza per il rilascio di un Provvedimento autorizzatorio unico (PAU), ai sensi dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, relativo ad un progetto per la realizzazione di un impianto integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi, con una volumetria complessiva pari a 905.000 mc, comprendente attività di deposito preliminare (D15) dei rifiuti non pericolosi in ingresso, del percolato e delle acque meteoriche di prima pioggia e di recupero energetico da fonti rinnovabili (R1): tale PAU avrebbe dovuto includere la pronuncia di compatibilità ambientale, l'autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), ai sensi dell'art. 29-*quater* e *sexties* del decreto legislativo n. 152/2006 per installazione IPPC per la categoria 5.4 dell'allegato VIII alla parte II del medesimo testo normativo, nonché l'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio di un nuovo impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) ai sensi dell'art. 12, comma 3, del decreto legislativo n. 387/2003.

2.1. L'istanza del 2021 era stata preceduta da due analoghe richieste.

2.2. Il 20 luglio 2011, infatti, Castella S.r.l. aveva presentato un primo progetto per la realizzazione di un impianto integrato di recupero e smaltimento di rifiuti non pericolosi, con annesso impianto di smaltimento e di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile nel Comune di Rezzato (località La Castella), per una volumetria complessiva di 1.890.000 mc., valutato negativamente, sotto il profilo della compatibilità ambientale, da Regione Lombardia con provvedimento dell'8 febbraio 2016, impugnato dalla società presso il Tribunale amministrativo regionale Brescia.

Il ricorso era stato rigettato con sentenza n. 153 del 2 febbraio 2017, passata in giudicato, per la quale il provvedimento di diniego era immune dai vizi denunciati, in considerazione della «delicatissima e fragilissima situazione del territorio coinvolto», che, unitamente alle lacune progettuali, rendeva «la scelta compiuta sufficientemente ponderata alla luce dei pregnanti valori in gioco».

2.3.1. Successivamente, a dicembre 2016, La Castella S.r.l. (già Castella S.r.l.) aveva presentato, questa volta alla Provincia di Brescia, nel frattempo divenuta competente in tale materia, una seconda istanza per la Valutazione di impatto ambientale e la contestuale Autorizzazione integrata ambientale (AIA), per la realizzazione di diversa discarica di rifiuti non pericolosi ed annesso impianto per la produzione di energia da fonte rinnovabile, da realizzarsi nella medesima località – c.d. Cascina Castella – in un lotto confinante con quello oggetto del primo progetto e con riduzione della volumetria totale di rifiuti in mc. 905.000.

2.3.2. La Provincia accolse la nuova istanza, ma i conseguenti decreti di compatibilità ambientale del progetto, l'AIA e l'autorizzazione alla discarica furono impugnati dal Comune di Rezzato dinnanzi a questo Tar, che respinse il ricorso con sentenza n. 570 del 13 giugno 2019; questa, tuttavia, venne riformata dal Consiglio di Stato con la pronuncia n. 4893 del 3 agosto 2020, che annullò gli atti impugnati, ravvisando un vizio istruttorio per «mancata effettiva ponderazione degli effetti derivanti dalla localizzazione della discarica di rifiuti non pericolosi rispetto ad un contesto territoriale già gravemente pregiudicato a livello ambientale e sottoposto a fattori di rischio e di pressione fortemente impattanti», incompleta valutazione del tema «alternativa zero» anche per inadeguato approfondimento circa la possibile realizzazione del termovalorizzatore e carenze motivazionali.



3. Il progetto di cui alla terza istanza, di cui si è dato atto al punto 1, prevede la localizzazione dell'impianto nel medesimo sito delle due richieste precedenti, ovverosia quello della località Castella, ai mappali 1, 6, 13, 14, 16, 46, 47, 48, 50, 52, 55 e 56 del foglio n. 33 del Comune di Rezzato, che ricade all'interno dell'ATEg25 del Piano Cave previgente della Provincia di Brescia – Settore sabbie e ghiaia, confinante ad ovest con il territorio del Comune di Brescia, e include altresì la realizzazione di una nuova installazione per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

4. Il procedimento esitato nell'atto dirigenziale impugnato con il ricorso in esame ha avuto una durata di circa tre anni e mezzo, essendosi rese necessarie quattro conferenze di servizi, inframezzate da diverse sospensioni procedurali per consentire l'espletamento di indagini ambientali nel sito oggetto di intervento.

In particolare, per quanto di rilievo ai fini di causa:

il 29 giugno 2021 si è tenuta la prima seduta di conferenza di servizi istruttoria, cui ha fatto seguito, il 12 luglio 2021, un sopralluogo presso l'area di localizzazione dell'impianto e la produzione di documentazione integrativa da parte di La Castella S.r.l., come richiesto dalla Provincia;

quest'ultima ha quindi pubblicato un nuovo avviso al pubblico, in data 22 febbraio 2022, assegnando termine per osservazioni;

il Comitato difesa salute ambiente (d'ora in poi Co.Di.Sa.), poi costituitosi nel giudizio, ed i Comuni di Mazono, Castenedolo, Brescia, Borgosatollo e Rezzato hanno proposto osservazioni, rappresentando quest'ultimo che, a seguito di campionamenti eseguiti presso l'area di cava sarebbe emersa la presenza di materiali contaminati;

la Provincia di Brescia, pertanto, in data 30 marzo 2022, ha disposto la sospensione del procedimento, riattivato con successiva nota del 31 maggio 2022, chiedendo al contempo alla proponente di procedere alla definizione dello stato di fatto dell'area e sospendendo nuovamente il procedimento con note del 15 luglio 2022, 14 ottobre 2022 e 13 dicembre 2022;

nel frattempo Panni S.r.l. – che svolge l'attività estrattiva *in loco* – in contraddittorio con Arpa ha svolto un'indagine ambientale avente per oggetto la caratterizzazione dei materiali di riporto presenti sul fondo e dei terreni naturali sottostanti, nonché delle acque sotterranee, da cui è emersa la presenza di un quantitativo di riporti pari a 153.490 mc, il ritrovamento di frammenti di eternit ed il riscontro di superamenti delle CSC della Colonna A della tabella 1 dell'allegato 5 al Titolo V della Parte IV del decreto legislativo n. 152/2006 in alcune trincee nell'«area Nord», nonché superamenti delle CSC delle acque sotterranee per il parametro 1, 2, 3-tricloropropano nel piezometro Pz.21.r.;

con nota del 30 dicembre 2022 il Comune di Rezzato ha presentato osservazioni sugli esiti dell'indagine ambientale, evidenziando la sussistenza di uno stato di fatto dell'area non conforme alle autorizzazioni di cava, sia sotto il profilo di fine escavazione, sia sotto quello del ripristino del fondo cava approvato;

con nota del 2 febbraio 2023 la Provincia ha riattivato il procedimento, convocando la prima conferenza di servizi decisoria per la data del 1° marzo 2023;

con nota del 28 febbraio 2023 Arpa ha evidenziato che «le ipotesi tecniche/progettuali sulle quali si basa l'intero progetto, in particolare quelle relative alla definizione del piano di riferimento della discarica a partire dalla quota di ripristino della cava autorizzata, risultano, alla luce degli approfondimenti condotti, non verificabili e pertanto non valutabili ai fini istruttori» e che «i risultati delle indagini, finora eseguite in sito, delineano un potenziale scenario amministrativo dagli esiti incerti, che potrebbe ridefinire i presupposti ambientali e tecnici su cui il progetto stesso si basa», demandando alla Provincia le valutazioni di detti aspetti;

nel corso della conferenza di servizi del 1° marzo 2023 la Provincia ha ritenuto di non potere ricondurre «l'eventuale risoluzione delle problematiche connesse all'attività di recupero dell'area estrattiva all'interno del procedimento di Pau, in quanto non prevista dal progetto e i soggetti coinvolti sono diversi da quelli dei soggetti proponenti ... la risoluzione di queste problematiche, una volta terminati tutti gli accertamenti del caso, deve essere valutata da parte delle autorità competenti», richiedendo comunque alla proponente di fornire un cronoprogramma relativo alle tempistiche certe per la realizzazione della discarica e la dimostrazione che i presupposti progettuali e di valutazione ambientale non sono venuti meno e siano confermati;

in data 4 luglio 2023 e 19 luglio 2023 si sono tenute la seconda e la terza seduta della conferenza di servizi decisoria, con trasmissione da parte di Arpa del proprio contributo tecnico scientifico e parere sul Piano di Monitoraggio;

con nota dell'11 settembre 2023 il Comune di Rezzato ha trasmesso indicazioni sulle opere compensative, confermando comunque la contrarietà al progetto, ribadito in via definitiva con nota del 27 settembre 2023;

nella data del 27 settembre 2023 si è tenuta l'ultima conferenza di servizi, poi aggiornata al 6 ottobre 2023;

infine, il 10 aprile 2024 la Provincia di Brescia ha rilasciato il provvedimento autorizzativo 1964/2024, integrato dai relativi allegati tecnici.



5. Con ricorso notificato alla Provincia di Brescia, a Regione Lombardia, nonché a La Castella S.r.l. quale controinteressata e dandone, altresì, notizia ai Comuni di Brescia, di Borgosatollo, di Mazzano, di Castenedolo, al Comitato Difesa Salute Ambiente (Co.Di.Sa.), all'Associazione nazionale legambiente Onlus, ad ATS Brescia, all'Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA) - Lombardia ed a Panni S.r.l., il Comune di Rezzato ha impugnato l'atto dirigenziale n. 1296/2024 del 10 aprile 2024 con cui la Provincia di Brescia, Settore sostenibilità ambientale e protezione civile ha adottato, *ex art. 27-bis*, decreto legislativo 152/2006, «la determinazione motivata di conclusione con esito favorevole della conferenza dei servizi decisoria, costituente provvedimento autorizzatorio unico (PAU) per il progetto di un impianto integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi per una volumetria complessiva pari a 905.000 mc, sito nel Comune di Rezzato (BS) in loc. Cascina Castella comprendente attività di deposito preliminare (D15) dei rifiuti non pericolosi in ingresso, del percolato e delle acque meteoriche di prima pioggia e di recupero energetico da fonti non rinnovabili (R1)», nonché le singole autorizzazioni ricomprese nel PAU, nonché le relazioni tecniche e gli atti del procedimento, chiedendone l'annullamento.

6. Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Brescia, Regione Lombardia, La Castella S.r.l., nonché, con atti di sostanziale intervento *ad adiuvandum*, il Comitato Co.Di.Sa. ed i Comuni di Brescia, Borgosatollo, Mazzano e Castenedolo.

7.1. Successivamente le parti hanno depositato documenti, memorie e repliche nei termini di cui all'art. 73 c.p.a.

7.2. Il Comune di Rezzato e quello di Brescia, in particolare, hanno dato atto dei fatti sopravvenuti all'impugnazione del provvedimento, riferiti al ritrovamento all'interno del sito estrattivo ATEg25, attualmente gestito da Panni S.r.l., di riporti difformi dall'autorizzazione per 153.490 mc dallo stesso comune competente qualificati come rifiuti, in assenza di elementi che ne dimostrassero l'origine e cioè:

l'emissione, in data 20-25 novembre 2024, delle ordinanze 317 e 328 di rimozione dei rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi nei confronti di Gaburri S.p.a., *ex* operatore di cava individuato come responsabile del deposito;

la proposizione di ricorso, da parte di quest'ultima società, avverso detto provvedimento con ricorso *sub* RG 139/2025 dinnanzi al Tribunale amministrativo regionale Brescia, nel corso del quale la domanda cautelare è stata rinunciata, attesa la sospensione provvisoria dell'esecuzione dei provvedimenti da parte del Comune di Rezzato;

la presentazione alla Provincia di Brescia, l'8 agosto 2024, da parte di Panni S.r.l. di una «istanza di variante non essenziale al recupero a destinazione finale dell'area nord de La Castella» volta alla modifica dell'originario piano di recupero del fondo cava, al fine di mantenere *in loco* il quantitativo di rifiuti inerti ivi presente, rigettata dalla Provincia per asserita incompetenza, oggetto di impugnazione dinnanzi al Tribunale amministrativo regionale Brescia *sub* RG 915/2024;

la presentazione alla Provincia di Brescia, in data 3 febbraio 2025, da parte de La Castella S.r.l. di un'istanza di autorizzazione *ex art. 208* del decreto legislativo n. 152/2006 per l'attività di recupero di circa 158.000 mc di rifiuti inerti, di cui al codice EER 170504 (terre e rocce da scavo), depositati a fondo cava, finalizzata alla cessazione della qualifica di rifiuto e al loro riutilizzo *in situ* per la ricostruzione del piano di fondo cava, sino alla quota di 121,80 m.s.l.m. e di un'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA;

l'avvio del procedimento da parte della Provincia con nota del 28 febbraio 2025;

la rappresentazione da parte del Comune di Rezzato dell'improcedibilità dell'istanza, in quanto finalizzata a una modifica surrettizia delle condizioni previste nel PAU per l'avvio dei lavori di realizzazione del nuovo impianto ed al mantenimento *in situ* di materiale difforme dall'autorizzazione di cava vigente, anziché al recupero ambientale del fondo cava, con la precisazione che gli accertamenti eseguiti documenterebbero che i rifiuti inerti sarebbero immersi in falda, per essere la quota d'imposta degli stessi inferiore alla quota di massima risalita della falda indicata dalla proponente;

la rappresentazione di analoghe osservazioni critiche anche da parte del Comune di Brescia;

la richiesta rivolta da La Castella S.r.l. alla Provincia, in data 3 marzo 2025, di una proroga di dodici mesi del termine per l'avvio dei lavori oggetto di PAU, concessa dall'Amministrazione con provvedimento del 6 maggio 2025;

l'espletamento di una riunione tecnica, in data 10 aprile 2025, presso la Provincia di Brescia per la valutazione delle misure di soggiacenza della falda presso l'ATEg25, a seguito dei dati piezometrici censiti da Arpa all'interno dell'area ATEg25 e trasmessi da Co.Di.Sa., attestanti quale quota massima di escursione della falda, per il mese di luglio 2020, la misura di 122,95 m.s.l.m., superiore a quella di 120,20 dichiarata da La Castella S.r.l. ed utilizzata per il progetto autorizzativo della discarica.

7.3. Nella propria memoria di replica La Castella S.r.l. ha eccepito:

i) l'inammissibilità degli atti di costituzione dei Comuni di Mazzano, Castenedolo e Borgosatollo, nonché di Co.Di.Sa., in quanto soggetti che avrebbero potuto proporre autonomamente ricorso avverso i provvedimenti impugnati, apparendo la notifica effettuata nei loro confronti dal Comune di Rezzato un abuso di strumento processuale;



ii). l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse in capo al Comune di Rezzato, che avrebbe potuto formulare il proprio dissenso al progetto esclusivamente secondo le forme di cui agli articoli 14-*quater* e *quinquies* della legge n. 241/1990 e non mediante l'impugnativa proposta.

8. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 27 giugno 2025, successivamente depositato, il Comune di Rezzato ha impugnato altresì il provvedimento n. 85192 del 6 maggio 2025 con cui la Provincia di Brescia ha concesso la proroga di un anno del termine di inizio dei lavori per l'approntamento della discarica già autorizzata con A.D. n. 1296 del 10 aprile 2024, nonché il verbale dell'incontro tecnico del 10 aprile 2025 e relativi allegati, chiedendone l'annullamento.

9. Prima di esaminare le censure di merito, il Collegio rileva l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata da La Castella S.r.l.: sussiste, invero, un interesse concreto, diretto ed attuale in capo al Comune di Rezzato, sul cui territorio insiste il progetto de La Castella S.r.l., ritenuto fonte di pregiudizio.

Inoltre, in disparte l'inconferenza del richiamo all'art. 14-*quinquies*, legge n. 241/1990, che disciplina i rimedi per le amministrazioni portatrici di interessi sensibili espressamente indicati, quale non è il Comune ricorrente, la possibilità di agire in giudizio attraverso il rimedio di cui all'art. 29, c.p.a., non può essere ricavata per implicito da quanto previsto dal comma II dell'art. 14-*quater*, legge n. 241/1990: quest'ultima norma, come emerge dal suo tenore letterale, si limita ad attribuire alle «amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza» la mera facoltà di «sollecitare ... l'amministrazione procedente ad assumere ... determinazioni in via di autotutela», in ottica deflattiva e coerente con lo spirito di semplificazione proprio del modulo procedimentale della conferenza di servizi, ma non già un rimedio sostitutivo rispetto alla proposizione di un'azione giurisdizionale.

Del resto, l'esclusione della possibilità di agire in giudizio in capo ad un soggetto – per l'importanza delle conseguenze sulla sua sfera giuridica – deve essere oggetto di una previsione esplicita e puntuale e non è suscettibile di essere ricavata dall'interprete da una norma, quale quella invocata, da cui non pare affatto poter essere ricavata l'interpretazione fatta propria da La Castella S.r.l.

10.1. Si può così passare a esaminare il merito della controversia.

10.2. Il ricorso introduttivo contiene undici motivi di doglianza, rivolti avverso il provvedimento autorizzativo provinciale n. 1964 del 10 aprile 2024, così compendiatamente:

i) «Eccezioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, legge regionale n. 26 del 2003, in eventuale combinato disposto con l'art. 22 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136. Nullità dell'atto per incompetenza assoluta derivata»: parte ricorrente ritiene che l'art. 16 della legge regionale n. 26/2003 (come modificato dall'art. 15, comma 4, della legge regionale 7 agosto 2020, n. 18), sulla cui base la Provincia di Brescia ha esercitato le funzioni autorizzatorie, sia in contrasto con la Costituzione, con la conseguenza che la dichiarazione di incostituzionalità della norma priverebbe la Provincia del potere di provvedere sull'istanza, con conseguente nullità dei provvedimenti adottati per difetto assoluto di attribuzione. La censura è articolata sotto tre diversi profili:

a. «Illegittimità costituzionale dell'art. 16, legge regionale n. 26 del 2003, in quanto applicabile *ratione temporis*, per violazione dell'art. 117, lettera S, in combinato disposto con l'art. 118, comma primo, e l'art. 9, comma terzo, Cost.»;

b. «Illegittimità costituzionale dell'art. 16, legge regionale n. 26 del 2003, in combinato disposto con l'art. 22 del decreto-legge n. 104 del 2023, per violazione dell'art. 117, lettera S, in combinato disposto con l'art. 118, comma primo, e l'art. 9, comma terzo, Cost., nonché per violazione dell'art. 77, commi primo e secondo, e 136 Cost. in relazione all'art. 15, comma 2, lettera e) della legge n. 400/1988»;

c. «Illegittimità costituzionale dell'art. 16, legge regionale n. 26 del 2003, per violazione dell'art. 117, lettera S, in riferimento all'art. 22 del decreto-legge n. 104 del 2023»;

ii) «eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 7-*quinquies* della legge regionale n. 5/2010, in combinato disposto con l'art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della legge regionale n. 5/2010, per violazione dell'art. 117, lettera S, e dell'art. 118, comma secondo Cost.»;

iii) «Nullità degli atti impugnati per elusione del giudicato amministrativo formatosi sulla sentenza n. 4893 del 2020 del Consiglio di Stato e sulla sentenza n. 153 del 2017 del Tribunale amministrativo regionale Brescia»;

iv) «Violazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione, come modificati dalla legge costituzionale n. 1/2022»;

v) «Violazione del principio di precauzione di cui all'art. 3-*ter* e 301 del decreto legislativo n. 152/2006; violazione del principio dello sviluppo sostenibile di cui all'art. art. 3-*quater* del decreto legislativo n. 152/2006; eccesso di potere per difetto di istruttoria ovvero travisamento dei fatti»;



vi) «Contrasto con le previsioni del Parco locale di interesse sovracomunale denominato “Parco delle Cave”; eccesso di potere per carenza di istruttoria: omessa e/o incompleta analisi dell’“alternativa zero”»;

vii) «Contrasto con le previsioni del Piano territoriale di coordinamento provinciale, ovvero contrasto con il Programma regionale di gestione dei rifiuti; violazione dell’art. 59, comma 7-ter, della legge regionale n. 12/2005»;

viii) «Violazione dell’art. 179, decreto legislativo n. 152/2006; violazione dell’art. 4 della direttiva 2008/98/CE; eccesso di potere per difetto di istruttoria ovvero travisamento dei fatti»;

ix) «Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, obiettiva perplessità del provvedimento; eccesso di potere per carenza d’istruttoria per omessa e/o incompleta analisi dello stato dei luoghi, ovvero travisamento dei fatti; nonché violazione degli articoli 24, 25, 27 e 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006»;

x) «Eccesso di potere per carenza di istruttoria: omessa e/o incompleta analisi della falda e degli aspetti idrogeologici e sismici; violazione dell’art. 7 della direttiva (UE) 2020/2184, nonché violazione dell’art. 1 del decreto legislativo n. 18 del 23 febbraio 2023»;

xi) Eccesso di potere per conflitto di interesse, violazione principio di imparzialità dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Cost.»;

10.3. Il ricorso per motivi aggiunti, proposto per l’annullamento del provvedimento con cui il 6 maggio 2025 la Provincia di Brescia ha assentito la proroga del termine di inizio dei lavori per la realizzazione della discarica, nonché del verbale dell’incontro tecnico del 10 aprile 2025 e relativi allegati, si affida a quattro motivi di censura:

i) «Violazione falsa applicazione degli articoli 2, 13 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001; difetto di competenza ovvero eccesso di potere per difetto di istruttoria; violazione del principio del contraddittorio procedimentale»;

ii) «Violazione falsa applicazione dell’art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 per insussistenza dei presupposti per concedere la proroga»;

iii) «Eccesso di potere per sviamento; eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza ovvero eccesso di potere contraddittorietà tra più provvedimenti assunti dalla stessa Amministrazione»;

iv) «Eccesso di potere per carenza d’istruttoria per omessa e/o incompleta analisi degli aspetti idrogeologici» (censura rivolta al verbale del 10 aprile 2025).

11.1. Le questioni principali e potenzialmente assorbenti, traducendosi in un vizio d’incompetenza dell’Autorità emanante i provvedimenti impugnati, sono contenute nel I motivo *sub c)* e nel II motivo del ricorso introduttivo, in cui si chiede al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge regionale n. 26 del 2003 – sotto diversi profili – e dell’art. 2, commi 3 e 7-*quinqies*, della legge regionale n. 5/2010, in combinato disposto con l’art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della medesima legge.

11.2. Andando con ordine, quanto al motivo I, sostiene parte ricorrente che l’art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge regionale n. 26/2003 (come modificato dall’art. 17, comma 1, lettera *a)*, della legge regionale n. 21 maggio 2020, n. 11), secondo cui «Fermo restando quanto stabilito dall’art. 197 del decreto legislativo n. 152/2006 spetta alle province: *b)* l’approvazione ai sensi degli articoli 208 e 209 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) dei progetti di impianti non rientranti nella competenza regionale», contrasterebbe con il riparto di competenze fissato di cui all’art. 117, comma 2, lettera *s)* Cost., posto che l’art. 208, decreto legislativo n. 152/2006 assegna la funzione di rilascio della «autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» alla Regione e che quanto previsto dall’art. 22 del decreto-legge n. 104/2023 non sarebbe una base legale statale idonea ad autorizzare la delega di funzioni in materia ambientale dalle regioni alle province.

In particolare:

(a) Richiamando il principio del *tempus regit actum*, parte ricorrente sostiene che non potrebbe interferire su tale profilo il fatto che l’art. 22 del decreto-legge n. 104/2023, anche nel testo solo marginalmente modificato dalla legge di conversione n. 136/2023, abbia autorizzato le regioni a delegare anche le funzioni amministrative di cui al predetto art. 208, per la semplice ragione che la novella è entrata in vigore l’11 agosto 2023 e non troverebbe applicazione per i procedimenti già in corso, come quello esitato nel provvedimento gravato. In proposito, infatti, la stessa Corte costituzionale ha affermato «la predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti costituisce una proiezione del principio di legalità, che, ai sensi dell’art. 97 Cost., regola l’agire amministrativo, l’attitudine della delega a modificare la competenza ne giustifica il condizionamento al duplice presupposto della titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e dell’espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare» (Corte Cost. n. 189 del 7 ottobre 2021);



(b) in via subordinata, quand'anche dovesse applicarsi l'art. 22 del decreto-legge n. 104/2023, l'autorizzazione governativa contenuta in detto articolo contrasterebbe con principi costituzionali, con conseguente invalidazione della norma regionale: il decreto-legge, infatti, privo di una *ratio* unitaria, avrebbe aggirato la consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, consentendo alle regioni di trasferire un numero considerevole di funzioni amministrative agli enti locali senza operare alcuna distinzione e con limiti di carattere generale, risultando, quindi, integrato un abuso della decretazione d'urgenza, *sub species* violazione dell'art. 15, comma 2, lettera e), della legge n. 400/1988 («Il Governo non può, mediante decreto-legge: ... e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento»). Lo Stato, in definitiva, si sarebbe spogliato di una competenza legislativa (identificare le funzioni amministrative delegabili, in base al principio di legalità) che la Costituzione gli ha assegnato in via esclusiva anche per ragioni di unitarietà dell'ordinamento e della specifica tutela del bene ambientale, senza effettuare un distinguo tra le diverse attività connesse alla tutela ambientale e inserite negli articoli citati dall'art. 22 del decreto-legge n. 104/2023. Si tratterebbe, quindi, di una delega in bianco alle regioni, che violerebbe anche il principio di sussidiarietà nella delicata materia ambientale, non essendo a monte state ponderate le funzioni che necessitano di un coordinamento unitario a livello amministrativo regionale;

(c) quand'anche l'art. 22 del decreto-legge n. 104/2023 fosse ritenuto conforme a Costituzione, comunque l'art. 16, comma 1, lettera b), legge regionale n. 26/2003 si porrebbe comunque in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione proprio con riferimento al contenuto del decreto-legge stesso. Infatti, l'art. 22, decreto-legge n. 104/2023, nel prevedere che il trasferimento delle funzioni debba avvenire mediante legge regionale, prescrive che «la medesima legge disciplina i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione, il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime»; tuttavia la legge regionale n. 26/2023 non disciplinerebbe – nemmeno con indicazioni di massima - i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo da parte della Regione sulle Province nell'esercizio delle funzioni relative ai rifiuti e alle discariche e, soprattutto, non prevede alcunché in merito ai poteri sostitutivi regionali.

11.3. Quanto al motivo II, il Comune di Rezzato contesta la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 7-*quinquies*, della legge regionale n. 5/2010, in combinato disposto con l'art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della medesima legge nella parte in cui individua nella Provincia l'autorità competente al rilascio del PAUR, stabilendo «3. La provincia sul cui territorio si prevede di realizzare l'intervento è, secondo la decorrenza stabilita dall'art. 14, comma 8, autorità competente all'espletamento delle procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA con riferimento ai progetti di cui all'art. 1, comma 1:

a) per i quali è competente all'approvazione o all'autorizzazione;

b) individuati nella parte II dell'allegato C;

c) localizzati nel territorio di più comuni» e «7-*quinquies*. Le autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'art. 27-*bis*, comma 7, del decreto legislativo n. 152/2006 e agli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990».

La norma sarebbe in contrasto con gli articoli 117, comma 2, lettera s) e 118, comma 2, della Costituzione (come modificati dalla legge costituzionale n. 3/2001), avendo la Regione delegato alle province le funzioni amministrative in materia di PAUR (come tale rientrante nella potestà legislativa esclusiva statale *ex* art. 117, comma 2, lettera «s») Cost., venendo in rilievo la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali», che pacificamente ricomprenderebbe la materia della gestione dei rifiuti) che il decreto legislativo n. 152/2006, cd. TU dell'Ambiente, attribuisce espressamente alle Regioni, in assenza di una espressa previsione normativa a livello statale che consenta tale riallocazione.

Tale delega regionale, quindi, contrasterebbe con il modello di distribuzione delle competenze decisionali stabilite dal legislatore nazionale, che ha invece attribuito, con l'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, dette competenze esclusivamente alle Regioni, senza prevederne una delegabilità ulteriore, con conseguente violazione della riserva di competenza legislativa esclusiva statale stabilita dall'art. 117, comma 2, lettera s), Cost.

Detta illegittimità non potrebbe essere superata dalla previsione di cui al comma 8 dell'art. 7-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006 (secondo cui «le Regioni ... disciplinano con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali *sub-regionali*»), né dalla previsione dell'art. 22 decreto-legge n. 104/2023, nel testo convertito *ex* legge n. 136/2023 (secondo cui «Le Regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera a), 208, 242 e 242-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, agli enti locali di cui all'art. 114 della Costituzione, tenendo conto in particolare del principio di adeguatezza Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette»), dal momento che tali disposizioni si limitano a



facoltizzare le Regioni a delegare le proprie competenze esclusivamente in merito al provvedimento di VIA e al provvedimento di AIA, ma non consentono di delegare anche la competenza unitaria al rilascio del più ampio PAUR di cui all'art. 27-bis, decreto legislativo n. 152/2006.

Il PAUR, infatti, sarebbe espressione di una nuova competenza a sé stante rispetto alla VIA e all'AIA, che supera e trascende le distinte competenze delle amministrazioni chiamate a partecipare alla conferenza di servizi: pertanto, se il legislatore nazionale avesse inteso consentire la delega all'adozione del citato provvedimento unico, oltre che della VIA e dell'AIA singolarmente considerate, lo avrebbe dovuto espressamente prevedere. Posto che alcuna disposizione normativa autorizzerebbe alla riallocazione delle funzioni in materia di PAUR, la delega in favore delle province operata dalla legge regionale n. 5/2010 contrasterebbe con l'art. 117, comma 2, lettera s) e con l'art. 118, comma 2, Cost.

12. Il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal Comune di Rezzato nei motivi I c) e II.

13.1. Per ciò che attiene alla rilevanza nel presente giudizio, il Collegio osserva come le censure su cui le questioni di legittimità costituzionale prospettate si riverberano siano evidentemente prioritarie ed assorbenti, rispetto a ogni altra dedotta, sia con il ricorso introduttivo, sia con quello per motivi aggiunti.

Il loro carattere pregiudiziale è, infatti, dato, piuttosto che dalla gradazione proposta dalla parte, dalla tipologia del vizio censurato, vale a dire la compatibilità della norma attributiva del potere esercitato dalla Provincia di Brescia con la Carta costituzionale e, quindi, se sussista la competenza della Provincia stessa ad adottare l'autorizzazione impugnata, con la logica conseguenza che l'accoglimento di una delle questioni di legittimità formulate, escludendo tale competenza, comporterebbe necessariamente quello del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti sotto tale profilo, ovverosia per difetto di attribuzione, con assorbimento di ogni altra censura formulata e con effetti invalidanti altresì del provvedimento di proroga, impugnato con ricorso per motivi aggiunti.

13.2. Tale conclusione è del resto coerente con quanto affermato dal Consiglio di Stato, per cui lo stesso potere del ricorrente di graduare i motivi di ricorso incontra un limite nel vizio di incompetenza per cui «l'accoglimento del ricorso giurisdizionale per la riconosciuta sussistenza del vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione, in quanto la valutazione del merito della controversia si risolverebbe in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente, cui spetta l'effettiva valutazione della vicenda e che potrebbe emanare, o non, l'atto in questione e comunque, provvedere con un contenuto diverso» (C.d.S., A.P. n. 5 del 27 aprile 2015).

14.1. Quanto al concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene necessario effettuare le seguenti precisazioni.

14.2. La riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con legge Costituzionale n. 3/2001, ha fortemente inciso sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e sull'allocazione delle competenze amministrative.

In merito al primo aspetto e per quanto di rilievo ai presenti fini, l'art. 117, comma 2, lettera «s» della Costituzione attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

In merito al secondo profilo, il novellato art. 118 Cost. ha superato la previgente regola del «parallelismo delle funzioni» (in base al quale il titolare del potere legislativo in una determinata materia era altresì titolato garantirne l'esecuzione in via amministrativa) in favore dell'allocazione delle funzioni amministrative «ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (comma I), con la precisazione che «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma II).

La giurisprudenza costituzionale, più volte pronunciata in ipotesi di leggi regionali che hanno allocato a livelli inferiori di Governo funzioni alle stesse attribuite dalla normativa statale nella materia della «tutela dell'ambiente» – rientrando nella legislazione esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera «s» Cost., ha chiarito che «tale potestà esclusiva comporta che il solo legislatore nazionale sia competente a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni – ai quali esse devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118 Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di Governo» e che ciò «risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario quale è l'ambiente (sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale (sentenze n. 60 del 2023 e n. 189 del 2021)» (cfr., da ultimo sentenza n. 2/2024, nonché precedenti n. 160/2023 e 189/2021).



La concreta collocazione delle funzioni, pertanto, non può che trovare base nella legge, con la conseguenza, che «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (Corte Cost. n. 43/2004), anche perché il conferimento di una funzione amministrativa al livello di Governo ritenuto più adeguato, è frutto di una specifica valutazione da parte dell'Ente titolare della competenza legislativa in ordine alle «concrete situazioni relative ai diversi settori, alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale» (Corte Cost., sentenza n. 379 del 2004).

14.3.1. Quanto al motivo I c).

L'art. 16, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 26/2003, nella versione attualmente vigente, prevede «Fermo restando quanto stabilito dall'art. 197 del decreto legislativo n. 152/2006 spetta alle province: ... b) l'approvazione ai sensi degli articoli 208 e 209 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) dei progetti di impianti non rientranti nella competenza regionale».

A livello nazionale, invece, l'art. 208, decreto legislativo n. 152/2006, assegna la funzione di rilascio della «autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» alla Regione.

Solo in data 11 agosto 2023 è entrato in vigore il ripetuto decreto-legge n. 104/2023 («Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici»), convertito in legge n. 136/2023, che all'art. 22 prevede «Le Regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera a), 208, 242 e 242-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, agli enti locali di cui all'art. 114 della Costituzione, tenendo conto in particolare del principio di adeguatezza. La medesima legge disciplina i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione, in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime. Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette».

La norma – come si legge nel dossier D23104 della Camera, reperibile al link https://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/D23104.htm#_Toc144814748 – è stata introdotta, in via d'urgenza, al dichiarato fine di porre rimedio al *vulnus* riscontrato dalla Corte costituzionale in materia di delega della competenza amministrativa in materia di procedure di bonifica: la pronuncia 160/2023 aveva, infatti, confermato che la potestà legislativa dello Stato in materia ambientale è esclusiva e, quindi, tale da impedire alle Regioni di derogarvi, in assenza di una specifica autorizzazione dello Stato in tal senso, delegando agli enti locali minori funzioni e poteri in questo ambito. Di conseguenza la disposizione sarebbe «volta a fornire una copertura normativa ad un assetto procedimentale ormai consolidato in assenza del quale si rischierebbe ... di registrare un blocco delle attività di bonifica», contenendo, altresì, «una clausola di salvaguardia delle disposizioni regionali vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, in modo tale che sia garantita la prosecuzione dei procedimenti in corso».

Quest'ultima norma, sopravvenuta in corso di procedimento, se astrattamente integra una previsione statale che consenta alla Regione – cui la funzione di cui all'art. 208, decreto legislativo n. 152/2006 è stata attribuita dallo Stato in base ad una valutazione di adeguatezza – di delegare detta funzione alle Province, tuttavia si presta al dubbio di legittimità costituzionale adombrato dal Comune di Rezzato *sub c)* del motivo I.

14.3.2. Quanto al profilo *sub c)*, infatti, sussiste il dubbio circa il contrasto tra l'art. 16, comma 1, lettera b), legge regionale n. 26/2003 e l'art. 117, comma 2, lettera «s» Cost., dal momento che la previsione normativa regionale, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, sfugge all'autorizzazione alla delega delle funzioni di cui all'art. 208, decreto legislativo n. 52/2006: infatti, l'art. 22 del decreto-legge n. 104/2023, nel prevedere che il trasferimento delle funzioni debba avvenire mediante legge regionale, prescrive che «la medesima legge disciplina i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione, il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime».

Tuttavia la legge regionale n. 26/2023, *ratione temporis* vigente, non disciplina – nemmeno con indicazioni di massima – i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo da parte della Regione sulle Province nell'esercizio delle funzioni relative ai rifiuti e alle discariche e, soprattutto, non prevede alcunché in merito ai poteri sostitutivi regionali.

Né è dirimente, in proposito, il richiamo, effettuato da Regione Lombardia, all'art. 16-bis della legge regionale n. 26/2003, che regola gli aspetti indicati previsti dall'art. 22, decreto-legge n. 104/2023: infatti tale articolo è stato introdotto nella legge regionale n. 26/2003 soltanto dall'art. 23, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 6/2024, entrata in vigore il 6 dicembre 2024, ovvero successivamente all'adozione del provvedimento impugnato, in data 10 aprile 2024.



Pertanto, all'epoca dell'adozione del provvedimento detto art. 16-*bis*, legge regionale n. 26/2003, non era vigente e, quindi, l'art. 16, comma 1, lettera *b*), legge regionale n. 26/2003, non rispettava i criteri stabiliti dalla legge nazionale (cioè l'art. 22, decreto-legge n. 104/2023) che ha consentito alla Regione la delega delle funzioni di cui all'art. 208, decreto legislativo n. 152/2006 agli enti locali di cui all'art. 114 Cost., ponendosi pertanto in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera «s» Cost.

Neppure pare condivisibile l'affermazione di La Castella S.r.l., secondo cui la salvezza delle «disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette» non sarebbe soggetta alle condizioni di cui al secondo periodo, ovvero alla «disciplina dei poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione, il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione»: una siffatta conclusione, infatti, si presterebbe a dubbi di costituzionalità non soltanto sotto il profilo della intrinseca ragionevolezza (imponendo un trattamento differenziato alle norme di delega regionali a seconda che siano intervenute prima o dopo l'entrata in vigore dell'art. 22, decreto-legge n. 104/2023), ma sarebbe comunque smentita dal tenore letterale della disposizione, che si limita a fare «salve» le disposizioni regionali che abbiano trasferito le funzioni amministrative in essa menzionate, senza l'aggiunta di locuzioni quali «comunque» o «in ogni caso», che avrebbero potuto palesare un'intentio legis di sanatoria sganciata dalle prescrizioni di cui al periodo che precede.

14.3.3. Alla luce delle considerazioni sin qui esposte il Collegio sottopone alla Corte il contrasto dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 26/2003, *ratione temporis* vigente, con l'art. 117, comma 2, lettera «s» Cost., atteso il mancato rispetto dei parametri indicati nell'art. 22, decreto-legge n. 104/2023, nella parte in cui attribuisce alle Province le funzioni amministrative, in materia di Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, senza disciplinare «i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione, in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime».

14.4. Quanto al motivo II.

La Regione Lombardia, con l'art. 10, comma 1, lettera *b*), n. 7), della legge regionale n. 36/2017 ha inserito il comma 7-*quinquies* all'art. 2 della legge regionale n. 5/2010, secondo cui «Le autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni precedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'art. 27-*bis*, comma 7, del decreto legislativo n. 152/2006 e agli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990», così ricollegandosi a quanto stabilito nel comma 3 in merito alla competenza provinciale, ovvero che «La provincia sul cui territorio si prevede di realizzare l'intervento è, secondo la decorrenza stabilita dall'art. 14, comma 8, autorità competente all'espletamento delle procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA con riferimento ai progetti di cui all'art. 1, comma 1:

- a) per i quali è competente all'approvazione o all'autorizzazione;
- b) individuati nella parte II dell'allegato C;
- c) localizzati nel territorio di più comuni».

A livello nazionale, invece, l'art. 27-*bis*, decreto legislativo n. 152/2006 (introdotto dal decreto legislativo n. 104/2017 e rubricato «provvedimento autorizzatorio unico regionale») prevede che «Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza» per il rilascio del PAUR, così individuando nella Regione l'autorità competente.

Difetta una espressa previsione normativa di rango statale in merito alla delegabilità di dette funzioni da parte delle Regione ad enti di livello più prossimo ai cittadini.

Secondo Regione Lombardia la possibilità di delega discenderebbe dall'art. 7 bis, comma 8, decreto legislativo n. 152/2006 (parimenti introdotto dal decreto legislativo n. 104/2017): l'Ente sostiene che «in assenza di indicazioni normative contrarie, nonché in coerenza con l'assetto del riparto delle competenze delineato dal Codice Ambiente» si debba ritenere «che il legislatore statale non abbia inteso operare alcuna differenza tra autorità competente in materia di VIA e autorità competente in materia di PAUR e che, conseguentemente, abbia confermato l'attribuzione alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di decentrare anche le funzioni amministrative in materia di PAUR». A sostegno dell'assunto Regione Lombardia richiama quanto affermato dal Consiglio di Stato, ovvero che «non vi è dubbio che il decreto legislativo n. 104 del 2017, nell'attribuire alle Regioni (e alle Province autonome) il potere di conferire le funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA «agli altri enti territoriali *sub-regionali*», le abbia autorizzate, in astratto, anche a decentrare le funzioni amministrative in materia di P.A.U.R.» (C.d.S., sez. IV, 6195 del 2 settembre 2021).



Il Collegio, tuttavia, non può escludere come manifestamente infondato, l'ipotesizzato contrasto tra l'art. 2, comma 7-*quinquies* della legge regionale n. 5/2010 e l'art. 117, comma 2, lettera «s» della Costituzione, in quanto:

l'art. 27-*bis*, decreto legislativo n. 152/2006, si limita a stabilire che «Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale» l'istanza di rilascio del «provvedimento autorizzatorio unico regionale» (PAUR) vada proposta all'autorità competente, ovverosia alla Regione, senza prevedere alcuna possibilità di delega della funzione da parte di quest'ultima;

l'art. 7-*bis*, comma 2, decreto legislativo n. 152/2006, rubricato «Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA», stabilisce «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali *sub-regionali*. La potestà normativa di cui al presente comma è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel presente decreto, fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. In ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-*bis*»;

quest'ultima norma prevede che le Regioni (e le Province autonome di Trento e Bolzano) disciplinino con leggi o regolamenti «l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», attribuendo altresì il potere di un «eventuale conferimento di tali funzioni (ovverosia in materia di *VIA*) o di compiti specifici agli altri enti territoriali *sub-regionali*»; con riferimento alla potestà normativa il legislatore nazionale ha specificato che essa debba essere esercitata in conformità alla legislazione europea (essendo il decreto legislativo n. 104/2017 che ha introdotto la previsione in esame attuazione della direttiva 2014/52/UE) e nel rispetto del TU dell'Ambiente, salva la possibilità «di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie», senza tuttavia poter derogare ai «termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-*bis*»;

difetta una previsione espressa circa la possibilità che le Regioni (e le Province autonome), titolari della funzione di rilascio del Provvedimento di autorizzazione unica regionale - PAUR, possano, a loro volta, delegare tali funzioni ad enti di livello di governo inferiore;

tale previsione non pare ricavabile, per implicito, dal predetto art. 7-*bis*, comma 8, decreto legislativo n. 152/2006, in quanto: *i*) secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale «Posto che la predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti costituisce una proiezione del principio di legalità, che, ai sensi dell'art. 97 Cost., regola l'agire amministrativo, l'attitudine della delega a modificare la competenza ne giustifica il condizionamento al duplice presupposto della titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e dell'espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare» (§ 6.1. della sentenza n. 189/2021); *ii*) il richiamo che l'ultimo periodo di tale norma effettua all'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006 deve ritenersi riferito alla «potestà normativa» di Regioni e Province autonome e non già al conferimento delle funzioni amministrative in materia di VIA, militando in tal senso la lettera della norma (che non consente la deroga dei termini procedurali, chiaramente riferita al potere regolatorio), oltre che il costruito sintattico del periodo; *iii*) il rilievo che il PAUR sia un procedimento finalizzato a semplificare e velocizzare la VIA di competenza regionale non consente di affermare che la delegabilità di quest'ultima – espressamente consentita dal legislatore statale – implichi, per implicito, la delegabilità del PAUR stesso, giacché «Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti ... il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto. Evidente, allora, la riconducibilità della disposizione alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (Corte Cost., sentenza n. 198/2018), costituendo un *quid pluris* rispetto alla VIA.

Ciò posto, il Collegio – ritenuto che l'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. e le norme statali passate in rassegna confermano che le Province, nella loro qualità di enti esponenziali della relativa comunità, non sono titolari, in materia ambientale, di funzioni amministrative proprie – è dell'avviso che il legislatore regionale lombardo, nell'attribuire alle Province le funzioni di rilascio del PAUR di cui all'art. 2, comma 7-*quinquies*, legge regionale n. 5/2010, abbia introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della



competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con l'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, che disciplina il provvedimento autorizzatorio unico regionale con riferimento ai soli progetti sottoposti a VIA di competenza regionale: appare, quindi, pregiudicata «la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni - ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. - tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di Governo» (Corte Cost., sentenza n. 189/2021, nonché n. 160/2023 e 2/2024).

L'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, nello stabilire che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», fornisce una chiara e univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali, sicché deve escludersi che il Codice dell'ambiente, nel conferire alle Regioni la relativa competenza, ne abbia anche consentito l'allocazione ad un diverso livello amministrativo: va esclusa, pertanto, la possibilità di delegare tali funzioni alle Province costì insistenti, anche qualora il progetto oggetto di autorizzazione unica sia «localizzato nel territorio di più comuni» (*cf.* art. 2, comma 3, legge regionale n. 5/2010).

Depone, in tal senso, anche una lettura combinata con l'art. 118 Cost., il quale prevede, infatti, che in generale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni» a meno che le stesse «per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»: in tal modo il legislatore costituzionale ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative, correlato alle esigenze unitarie di esercizio «sovraterritoriale» delle medesime, attraverso la valorizzazione dei predetti canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, quali criteri guida della diversa distribuzione delle competenze.

A supporto della dedotta incompatibilità milita anche la già richiamata decisione della Corte costituzionale (n. 189/2021), sopra citata, la quale, in omaggio ad un orientamento giurisprudenziale consolidato, ha ribadito che nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa dello Stato, una discrasia normativa tra la norma statale (che stabilisce un determinato assetto di attribuzione delle funzioni) e la norma regionale (che finisce per alterarne, entro il proprio ambito territoriale, il riparto) giustifica di per sé l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), che a livello costituzionale ne attribuisce la disciplina al legislatore nazionale.

Quanto fin qui osservato induce a concludere nuovamente che, nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», non possono essere ammesse iniziative del legislatore regionale di regolamentazione, nel proprio ambito territoriale, delle funzioni amministrative che modifichino l'assetto delle competenze come delineato dalla legge statale, ponendosi la relativa normativa quale limite inderogabile anche da parte regioni (*cf.* Corte costituzionale, n. 314 del 2009 e n. 62 del 2008).

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte il Collegio sottopone alla Corte, poiché rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 2, comma 7-*quiquies*, della legge regionale n. 5/2010 con l'art. 117, comma 2, lettera «*s*», della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle Province le funzioni amministrative, in materia di rilascio del PAUR, che il legislatore statale ha, con l'art. 27-*bis*, decreto legislativo n. 152/2006, attribuito esclusivamente alle regioni.

15. Di conseguenza, il Collegio dispone la sospensione del presente giudizio e la rimessione della predetta questione alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione prima) rimette alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale illustrate in motivazione, relative:

all'art. 16, comma 1, lettera b), della legge della regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, come modificato dall'art. 15, comma 4, della legge regionale 7 agosto 2020, n. 18;

*all'art. 2, comma 7-*quiquies*, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5.*

Dispone, conseguentemente, la sospensione del presente giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Lombardia e che venga comunicata al Presidente del consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Brescia, nella Camera di consiglio del giorno 16 luglio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente;

Alessandro Fede, referendario;

Francesca Siccardi, referendario, estensore.

Il Presidente: GABBRICCI

L'estensore: SICCARDI

25C00274

N. 221

*Ordinanza del 19 settembre 2025 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio
sull'appello proposto dall'Agenzia delle entrate - Riscossione Roma contro M. P.*

Prescrizione e decadenza – Tributi – Riscossione – Prescrizione ordinaria – Applicazione, in assenza di un'espressa previsione e secondo l'interpretazione del diritto vivente, del termine di prescrizione decennale alla riscossione dei tributi erariali.

– Codice civile, art. 2946.

Prescrizione e decadenza – Tributi – Riscossione – Procedura di discarico per inesigibilità e reiscrizione nei ruoli – Condizioni – Riaffidamento in riscossione delle somme non rimosse, a condizione che non sia decorso il termine di prescrizione decennale.

– Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 20, comma 6.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL LAZIO

SEZIONE 11

riunita in udienza l'11 dicembre 2024 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Perla Pietro, Presidente;

Pannone Andrea, relatore;

Chiappiniello Agostino, giudice;

in data 11 dicembre 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello n. 1924/2024 depositato il 18 aprile 2024;

proposto da Ag. entrate - Riscossione - Roma, difeso da Loredana Alcamo - LCMLDN76B65F061F ed elettivamente domiciliato presso loredanaalcamo@ordineavvocatiroma.org

contro M. P. - elettivamente domiciliato presso avvgiancarlopicca@puntopec.it

avente ad oggetto l'impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 4258/2024 emessa dalla Corte di giustizia tributaria primo grado Roma sez. 13 e pubblicata il 2 aprile 2024;

atti impositivi:

avviso di intimazione n. ... IRPEF-ALTRO;

a seguito di discussione in camera di consiglio e visto il dispositivo n. 681/2024 depositato il 13 dicembre 2024.



ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

A) La sentenza, qui impugnata (della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, Sezione 13, 2 aprile 2024, n. 4258), ha osservato quanto segue.

«P. M. proponeva ricorso nei confronti dell'Agenzia delle entrate - Riscossione contestando l'intimazione di pagamento n. ..., notificata il ..., con la quale veniva richiesto il pagamento della somma di euro 27.941,87 in relazione alla cartella di pagamento n. ..., asseritamente notificata il ... e relativa a IVA, IRAP e IRPEF per l'anno ...»

Proponeva i seguenti motivi di ricorso:

mancata notifica degli atti presupposti e conseguente nullità dell'atto impugnato;
intervenuta prescrizione.

Concludeva chiedendo l'annullamento degli atti impugnati.

Si costituiva in giudizio l'Agenzia delle entrate - Riscossione che, con proprie controdeduzioni, sosteneva la piena legittimità dell'atto in contestazione, producendo documentazione volta a dimostrare la regolare notifica della cartella di pagamento e, prima della incontestata notifica dell'intimazione impugnata, la notifica di altro avviso n. ... in data ... non opposto dal contribuente.

Concludeva chiedendo il rigetto della domanda di parte ricorrente.

Il ricorso è fondato e, pertanto, deve essere accolto.

Deve, infatti, ritenersi fondato il motivo di ricorso con il quale il ricorrente eccepisce l'intervenuta prescrizione.

Occorre innanzitutto premettere che, trattandosi di crediti riferiti a tributi erariali, il termine di prescrizione di riferimento è quello ordinario di dieci anni.

Dall'esame della documentazione versata in atti dall'Agenzia delle entrate - Riscossione emerge l'avvenuta notifica cartella n. ..., presupposto dell'impugnata intimazione, avvenuta il ...

Successivamente, e prima della intimazione in questione, è stato notificato il ... un ulteriore avviso avente ad oggetto la cartella che, quindi, secondo quanto sostenuto da parte resistente, ha interrotto il decorso del termine di prescrizione, rendendo così legittimo l'atto oggi impugnato.

La Corte deve, invece, osservare come dalla notifica dell'ultimo atto (...) e la notifica dell'intimazione (...) sia stato superato il termine di prescrizione decennale con conseguente illegittimità dell'intimazione stessa che deve quindi essere annullata.

Per quanto detto, il ricorso appare fondato e meritevole di accoglimento».

B) Ha proposto ricorso in appello l'Agenzia delle entrate - Riscossione deducendo, per quel che qui rileva, quanto segue.

«Nell'odierno giudizio l'odierna parte appellante oltre alla rituale notifiche della cartella e prima della notifica (incontestata) dell'avi impugnato, deduceva e dimostrava l'avvenuta notifica, in data ..., dell'avi ... che, in quanto non opposto, ha fatto decorrere nuovo termine di prescrizione dalla data dello stesso.

L'odierna appellante richiamava in atti il comma 4-bis dell'art. 68 del decreto-legge n. 18/2020 che prevede:

“Con riferimento ai carichi, relativi alle entrate tributarie e non tributarie, affidati all'agente della riscossione durante il periodo di sospensione di cui ai commi 1 e 2-bis e, successivamente, fino alla data del 31 dicembre 2021, sono prorogati:

a) di dodici mesi, il termine di cui all'art. 19, comma 2, lettera a) del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112;

b) di ventiquattro mesi, anche in deroga alle disposizioni dell'art. 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212, e a ogni altra disposizione di legge vigente, i termini di decadenza e prescrizione relativi alle stesse entrate”.

Tale previsione è stata ripresa anche dall'art. 4 del decreto-legge n. 41/2021 (cosiddetto Decreto Sostegni) che ha previsto una proroga di 24 mesi sia per i termini di decadenza che per i termini di prescrizione degli atti impositivi di Agenzia delle entrate - Riscossione.

Nel caso di specie, trattandosi di tributo per mancato pagamento di IVA, IRAP e IRPEF, la relativa prescrizione decennale sulla base della richiamata sospensione della prescrizione sopra richiamata non è decorsa e la sentenza della Corte di giustizia di primo grado va riformata.

L'attività di sospensione della notifica delle cartelle e degli atti di riscossione durante il periodo emergenziale COVID (8 marzo 2020 - 31 agosto 2021) ex art. 68 del decreto-legge n. 18/2020 convertito in legge n. 27/2020 comporta che il termine di prescrizione che scade in detto periodo è prorogato al 31 dicembre del secondo anno successivo alla scadenza originale della notifica dell'atto.



Da quanto sopra se ne ricava che alla data dell'avi opposto 4 agosto 2022 non era decorsa prescrizione decennale dalla notifica dell'avi del La sentenza va, pertanto, riformata».

C) Parte appellata (sig. M. P.) non si è costituita in giudizio, cosicché il giudice adito deve dar conto della corretta instaurazione del contraddittorio nei suoi confronti.

Parte appellante, rappresentata e difesa dall'avv. Loredana Alcamo, ha notificato il ricorso in appello ad entrambi i difensori (in primo grado) di parte appellata: avvocati Giancarlo Pica e Maria Cherubini.

Si trascrive la ricevuta di accettazione della p.e.c. (posta elettronica certificata).

«Ricevuta di accettazione.

Il giorno 16/04/2024 alle ore 15:47:05 (+0200) il messaggio “attenzione trattasi di notificazione ai sensi della legge 53 del 1994” proveniente da “loredanaalcamo@ordineavvocatiroma.org” ed indirizzato a:

avvmariacherubini@puntopec.it

(“posta certificata”)

avvgiancarlopica@puntopec.it

(“posta certificata”)

è stato accettato dal sistema ed inoltrato.

Identificativo messaggio:

31EC8294.0271675C.E729455B.D8733378.posta-certificata@legalmail.it.

Questa ricevuta, per sua garanzia, è firmata digitalmente.

La preghiamo di conservarla come attestato dell'invio del messaggio».

Si trascrivono le ricevute di consegna della p.e.c. sia all'avvocato Maria Cherubini, che all'avvocato Giancarlo Pica.

«Ricevuta di avvenuta consegna.

Il giorno 16/04/2024 alle ore 15:47:07 (+0200) il messaggio

“attenzione trattasi di notificazione ai sensi della legge 53 del 1994”

proveniente da “loredanaalcamo@ordineavvocatiroma.org”

ed indirizzato a “avvmariacherubini@puntopec.it”

è stato consegnato nella casella di destinazione.

Identificativo messaggio:

31EC8294.0271675C.E729455B.D8733378.posta-certificata@legalmail.it».

«Ricevuta di avvenuta consegna.

Il giorno 16/04/2024 alle ore 15:47:07 (+0200) il messaggio

“attenzione trattasi di notificazione ai sensi della legge 53 del 1994”

proveniente da “loredanaalcamo@ordineavvocatiroma.org”

ed indirizzato a “avvgiancarlopica@puntopec.it”

è stato consegnato nella casella di destinazione.

Identificativo messaggio:

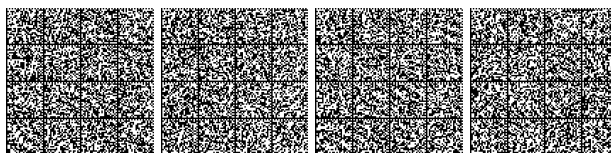
31EC8294.0271675C.E729455B.D8733378.posta-certificata@legalmail.it».

D) Le ricevute trascritte dimostrano la corretta instaurazione del contraddittorio nei confronti di parte appellata.

* * * * *

È pacifico in atti che parte appellata ha ricevuto (in data ...) la cartella ... per un importo complessivo di euro 27.941,87.

La sentenza qui impugnata ha riconosciuto che successivamente, e prima della intimazione su cui si controverte, è stato notificato in data ... un ulteriore avviso [l'intimazione di pagamento n. ...] avente ad oggetto la cartella ora ora richiamata.



I suddetti atti (cartella e intimazione) non sono stati impugnati nei termini di decadenza e, quindi, il loro contenuto si è consolidato: contro essi non possono essere più proposte censure di merito.

Questo Collegio ritiene di dover (sin d'ora) evidenziare (e per le ragioni che saranno esplicitate più innanzi) che tra la notificazione della cartella (...) e la notificazione dell'intimazione (...) erano trascorsi meno di 5 anni.

La sentenza ha accolto il ricorso perché tra la notificazione dell'avviso di intimazione del 7 aprile 2011 e l'intimazione di pagamento n. ... (impugnata da parte appellata) del 4 agosto 2022 era stato superato il termine di prescrizione decennale, ritenuto applicabile alle imposte erariali richieste con gli atti richiamati.

Parte appellante ha dedotto un solo motivo di ricorso in appello (e da qui la rilevanza della questione di costituzionalità, che qui si solleva).

Parte appellante ha invocato il comma 4-*bis* dell'art. 68 (Sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

La norma disponeva:

«Con riferimento ai carichi, relativi alle entrate tributarie e non tributarie, affidati all'agente della riscossione durante il periodo di sospensione di cui ai commi 1 e 2-*bis* e, successivamente, fino alla data del 31 dicembre 2021, [...] sono prorogati:

a) [...];

b) di ventiquattro mesi, anche in deroga alle disposizioni dell'art. 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212, e a ogni altra disposizione di legge vigente, i termini di decadenza e prescrizione relativi alle stesse entrate».

Dal ... (data di notificazione dell'intimazione di pagamento n. ...) decorreva un ulteriore termine di prescrizione decennale, che sarebbe scaduto il

In pendenza del nuovo termine di prescrizione (e, per quel che più conta, prima della sua scadenza) è intervenuta (nell'anno 2020) la proroga legislativa ora richiamata che ha prolungato il termine di 24 mesi.

L'Agenzia delle entrate - Riscossione poteva quindi notificare una nuova intimazione di pagamento entro il L'intimazione di pagamento n. ..., notificata il ..., dovrebbe essere considerata tempestiva e il ricorso in appello dovrebbe essere accolto, con conseguente rigetto del ricorso di primo grado.

Rilevanza della questione di costituzionalità delle norme di seguito indicate.

Questo Collegio ritiene, però, di dover sollevare questione di costituzionalità delle norme che, in via di interpretazione, applicano il termine di prescrizione decennale alla riscossione dei tributi erariali.

Il ricorso in appello (come già detto) dovrebbe essere accolto alla luce della proroga legislativa invocata da parte appellante e non tenuta in conto dal giudice di primo grado.

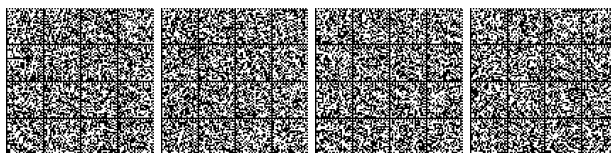
Ove, al contrario, dovesse essere accolta la questione di costituzionalità dedotta, nel senso di applicare il termine di prescrizione quinquennale anche alla riscossione dei tributi erariali, il ricorso in appello dovrebbe essere respinto.

Infatti dopo la notificazione della prima intimazione [...] avvenuta il ... l'Agenzia delle entrate - Riscossione avrebbe dovuto notificare un nuovo avviso di intimazione entro il Ciò non ha fatto e, di conseguenza, il ricorso in appello non può trovare accoglimento.

La proroga legislativa più su richiamata non può giovare all'appellante perché essa è intervenuta (con il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18) quando oramai il termine di prescrizione si era consumato.

La diversità dell'esito del ricorso in appello (rigetto in luogo dell'accoglimento) dimostra la rilevanza della questione.

Questa Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio ritiene rilevante, e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2946 del codice civile («Salvi i casi in cui la legge dispone diversamente, i diritti si estinguono per prescrizione con il decorso di dieci anni»), per quanto applicato dalla giurisprudenza di legittimità alla riscossione dei tributi erariali (IRPEF - IVA e IRAP).



La questione viene sollevata (se e per quanto possa occorrere) anche nei confronti del comma 6 dell'art. 20 (Procedura di discarico per inesigibilità e reiscrizione nei ruoli) del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione), nella parte in cui l'ente creditore può, a condizione che non sia decorso il termine di prescrizione decennale, riaffidare in riscossione le somme non riscosse.

La legislazione a supporto della dedotta questione di costituzionalità

A) La legislazione in tema di accertamento.

A1) Il termine per l'accertamento delle imposte dirette (tra le quali l'IRPEF, imposta sul reddito delle persone fisiche) è disciplinato dall'art. 43 (Termine per l'accertamento) del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi).

La norma dispone: «Gli avvisi di accertamento devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione».

A2) Il termine per l'accertamento dell'IVA (imposta sul valore aggiunto, istituita con decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633) è disciplinato dall'art. 57 (Termine per gli accertamenti).

La norma dispone: «In caso di omessa presentazione della dichiarazione, l'avviso di accertamento dell'imposta a norma del primo comma dell'art. 55 può essere notificato fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata. [...]».

A3) Il termine per l'accertamento dell'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive, istituita con decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446) è disciplinato dall'art. 25 (Disciplina temporanea).

La norma dispone: «Fino a quando non hanno effetto le leggi regionali di cui all'art. 24, per le attività di controllo e rettifica della dichiarazione, per l'accertamento e per la riscossione dell'imposta regionale, nonché per il relativo contenzioso si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi ad eccezione [...]».

A4) Il termine per l'accertamento dei tributi locali (tra i quali assume particolare rilevanza l'IMU, imposta municipale propria, istituita con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13) è disciplinato dal comma 161 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

La norma dispone: «Gli enti locali, relativamente ai tributi di propria competenza, procedono alla rettifica delle dichiarazioni incomplete o infedeli o dei parziali o ritardati versamenti, nonché all'accertamento d'ufficio delle omesse dichiarazioni o degli omessi versamenti, notificando al contribuente, ..., un apposito avviso motivato. Gli avvisi di accertamento in rettifica e d'ufficio devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere effettuati. Entro gli stessi termini devono essere contestate o irrogate le sanzioni amministrative tributarie, a norma degli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e successive modificazioni».

A5) Il termine per l'accertamento delle sanzioni è disciplinato dall'art. 20 (Decadenza e prescrizione) del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 («Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662»).

La norma dispone: «-1. L'atto di contestazione di cui all'art. 16, ovvero l'atto di irrogazione, devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione o nel diverso termine previsto per l'accertamento dei singoli tributi. Entro gli stessi termini devono essere resi esecutivi i ruoli nei quali sono iscritte le sanzioni irrogate ai sensi dell'art. 17, comma 3.

-2. Se la notificazione è stata eseguita nei termini previsti dal comma 1 ad almeno uno degli autori dell'infrazione o dei soggetti obbligati in solido, il termine è prorogato di un anno.

-3. Il diritto alla riscossione della sanzione irrogata si prescrive nel termine di cinque anni. L'impugnazione del provvedimento di irrogazione interrompe la prescrizione, che non corre fino alla definizione del procedimento».

B) Dall'esame delle norme richiamate si evince che (a parte peculiarità alle quali non si è fatto riferimento) il termine per l'accertamento delle imposte dirette, dell'iva, dell'irap, dell'imu e delle sanzioni è sempre di 5 anni.



C) La legislazione in tema di riscossione.

La legislazione non prevede nessun termine di prescrizione per la riscossione dei crediti erariali derivanti dagli atti di accertamento delle imposte innanzi esaminate. La prescrizione è stata individuata dalla giurisprudenza richiamando discipline di altri rami dell'ordinamento.

Solo per le sanzioni il legislatore ha previsto uno specifico termine di prescrizione indicato al comma 3 dell'art. 20 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, in precedenza richiamato *sub* lettera A5).

D) La legislazione in tema di dimezzamento dei termini.

D1) La modificazione del codice di procedura civile.

L'originaria formulazione del primo comma dell'art. 327 del codice di procedura civile (approvato con regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443) prevedeva: «Indipendentemente dalla notificazione, ..., il ricorso per cassazione e la revocazione ... non possono proporsi dopo decorso un anno dalla pubblicazione della sentenza».

La norma in vigore (come modificata dall'art. 46, comma 17, della legge 18 giugno 2009, n. 69) dispone: «indipendentemente dalla notificazione ..., l'appello, il ricorso per cassazione e la revocazione ..., non possono proporsi dopo decorsi sei mesi dalla pubblicazione della sentenza».

D2) La domanda di fissazione d'udienza nel processo amministrativo.

L'art. 23 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 («Istituzione dei tribunali amministrativi regionali») prevedeva: «La discussione del ricorso deve essere richiesta dal ricorrente [...] con apposita istanza da presentarsi entro il termine massimo di due anni dal deposito del ricorso».

L'art. 9, comma 2, della legge 21 luglio 2000, n. 205 ha disposto: «A cura della segreteria è notificato alle parti costituite, dopo il decorso di dieci anni dalla data di deposito dei ricorsi, apposito avviso in virtù del quale è fatto onere alle parti ricorrenti di presentare nuova istanza di fissazione dell'udienza [...]».

Il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo) attualmente in vigore prevede al comma 1 dell'art. 71 (Fissazione dell'udienza): «La fissazione dell'udienza di discussione deve essere chiesta da una delle parti con apposita istanza, non revocabile, da presentare entro il termine massimo di un anno dal deposito del ricorso [...]».

Il successivo art. 82 (Perenzione dei ricorsi ultraquinquennali), al comma 1, dispone: «Dopo il decorso di cinque anni dalla data di deposito del ricorso, la segreteria comunica alle parti costituite apposito avviso in virtù del quale è fatto onere al ricorrente di presentare nuova istanza di fissazione di udienza [...]. In difetto di tale nuova istanza, il ricorso è dichiarato perento».

L'efficacia della domanda di fissazione d'udienza (atto indispensabile del processo amministrativo per ottenere la pronuncia del giudice) è passata del tempo indeterminato dell'anno del 1971 al termine quinquennale del codice attualmente in vigore.

E) Il decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110 (Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione) art. 3 (Discarico automatico o anticipato).

La norma, per quel che qui rileva, dispone: «1. Le quote affidate all'Agenzia delle entrate-Riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2025 e non riscosse entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento sono automaticamente scaricate secondo quanto stabilito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze».

F) La legislazione sui termini per la proposizione dei ricorsi.

F1) Nella giustizia civile.

Il comma secondo dell'art. 325 del codice di procedura civile dispone: «Il termine per proporre il ricorso per cassazione è di giorni sessanta».

Il primo comma dell'art. 369 del codice di procedura civile dispone: «Il ricorso è depositato, a pena di improcedibilità, nel termine di giorni venti dall'ultima notificazione alle parti contro le quali è proposto».

F2) Nella giustizia amministrativa.

Il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo) prevede, all'art. 29 (Azione di annullamento), che: «L'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di decadenza di sessanta giorni».

Il successivo art. 45 (Deposito del ricorso e degli altri atti processuali) dispone: «Il ricorso e gli altri atti processuali soggetti a preventiva notificazione sono depositati nella segreteria del giudice nel termine perentorio di trenta giorni, decorrente [...]».



Il medesimo decreto legislativo prevede, all'art. 92 (Termini per le impugnazioni): «..., le impugnazioni si propongono con ricorso e devono essere notificate entro il termine perentorio di sessanta giorni decorrenti dalla notificazione della sentenza».

Il successivo art. 94 (Deposito delle impugnazioni) prevede: «... il ricorso deve essere depositato nella segreteria del giudice adito, a pena di decadenza, entro trenta giorni dall'ultima notificazione ...».

F3) Nella giustizia tributaria.

Si fa riferimento al decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175 (Testo unico della giustizia tributaria, in vigore dal 1° gennaio 2026), che, attesa la sua natura compilativa, richiama disposizioni dell'ordinamento vigente.

Art. 67 (Termine per la proposizione del ricorso) (art. 21 del decreto legislativo n. 546 del 1992): «Il ricorso deve essere proposto a pena di inammissibilità entro sessanta giorni dalla data di notificazione dell'atto impugnato».

Art. 68 (Costituzione in giudizio del ricorrente) (art. 22 del decreto legislativo n. 546 del 1992): «Il ricorrente, entro trenta giorni dalla proposizione del ricorso, a pena d'inammissibilità lo deposita telematicamente, nella segreteria della corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado adita, ovvero, [...]».

Art. 104 (I mezzi d'impugnazione) (art. 50 del decreto legislativo n. 546 del 1992): «I mezzi per impugnare le sentenze delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado sono l'appello, il ricorso per cassazione e la revocazione».

Art. 105 (Termini d'impugnazione) (art. 51 del decreto legislativo n. 546 del 1992): «Se la legge non dispone diversamente il termine per impugnare la sentenza della corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado è di sessanta giorni, decorrente dalla sua notificazione ad istanza di parte, salvo quanto disposto dall'art. 87, comma 3».

Art. 107 (Forma dell'appello) (art. 53 del decreto legislativo n. 546 del 1992): «-1. Il ricorso in appello contiene [...]. -2. Il ricorso in appello è proposto nelle forme di cui all'art. 66, commi 1 e 2, nei confronti di tutte le parti che hanno partecipato al giudizio di primo grado e deve essere depositato a norma dell'art. 68, commi 1, 2 e 3».

G) Tutte le norme richiamate sono accomunate da un'identica previsione: il ricorso deve essere proposto nel termine di sessanta giorni e depositato nel successivo termine di trenta giorni, fatta eccezione per il ricorso in Cassazione che deve essere depositato nel più breve termine di 20 giorni.

H) La legislazione sulla ragionevole durata del processo.

La legge 24 marzo 2001, n. 89 («Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e [...]») all'art. 2 (Diritto all'equa riparazione), commi 2-bis e 2-ter, prevede: «2-bis. Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità [...]. 2-ter. Si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni».

La giurisprudenza della Corte di cassazione

A) La giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di tributi erariali.

La Corte di cassazione, in tema di riscossione dei tributi erariali, ha costantemente affermato il seguente principio: «Questa Corte, sulla scia della pronuncia nomofilattica S.U. n. 23397/2016 ha precisato che: “In tema IRPEF, IVA, IRAP ed imposta di registro, il credito erariale per la loro riscossione si prescrive nell'ordinario termine decennale assumendo rilievo, quanto all'imposta di registro, l'espresso disposto di cui all'art. 78 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986 e, quanto alle altre imposte dirette, l'assenza di un'espressa previsione, con conseguente applicabilità dell'art. 2946 del codice civile, non potendosi applicare l'estinzione per decorso quinquennale prevista dall'art. 2948, comma 1, n. 4, del codice civile ‘per tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi’, in quanto l'obbligazione tributaria, pur consistendo in una prestazione a cadenza annuale, ha carattere autonomo ed unitario ed il pagamento non è mai legato ai precedenti bensì risente di nuove ed autonome valutazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti impositivi” (Cassazione civ., Sez. V, ord., 12 febbraio 2024, n. 3827).



Identiche affermazioni si rinvennero nelle seguenti pronunce della Corte: 28 agosto 2024, n. 23215; 29 novembre 2023, n. 33213; 15 giugno 2023, n. 17234; 13 novembre 2020, n. 25716; 26 giugno 2020, n. 12740; 17 dicembre 2019, n. 33266; 11 dicembre 2019, n. 32308; Sezioni unite 17 novembre 2016, n. 23397; 13 maggio 2011, n. 10540; 9 febbraio 2007, n. 2941; 8 settembre 2004, n. 18110.

Questo Collegio ritiene di dover evidenziare che la pronuncia della Corte di cassazione, a Sezioni unite, 17 novembre 2016, n. 23397, era stata adottata in un ricorso (n. 20394/2014) proposto dall'INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale) contro la Serit Sicilia s.p.a., per la cassazione della sentenza n. 456/2014 della Corte d'appello di Catania, depositata il 16 maggio 2014.

La sentenza trattava di contributi previdenziali e non di tributi erariali.

La prescrizione per la riscossione dei contributi previdenziali si matura in 5 anni.

La prescrizione per la riscossione dei tributi erariali si matura in 10 anni.

I richiami a detta sentenza contenuti non solo in atti di parte, ma anche in pronunce giurisdizionali dei giudici di merito per applicare anche ai tributi erariali una prescrizione di 5 anni non possono (ovviamente) essere condivisi.

B) La giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di tributi locali.

La Corte di cassazione, in tema di imposta municipale propria, ha affermato: «L'imposta comunale sugli immobili (ICI) [e, oggi, IMU, imposta municipale propria] soggiace alla prescrizione quinquennale di cui all'art. 2948, n. 4, c.c., configurandosi alla stregua di un'obbligazione periodica o di durata e non rientrando nel novero delle prestazioni unitarie, per le quali rileva una pluralità di termini successivi per un adempimento che strutturalmente rimane eseguibile anche “*uno actu*”, con correlata applicabilità dell'ordinaria prescrizione decennale *ex art.* 2946 del codice civile» (Cassazione 3 luglio 2020, n. 13683; Cassazione 29 novembre 2017, n. 28576)» (Cassazione n. 31260 del 9 novembre 2023).

C) La giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di sanzioni.

La Corte di cassazione, in tema di sanzioni, ha affermato: «In caso di notifica di cartella esattoriale non fondata su una sentenza passata in giudicato, il termine di prescrizione entro il quale deve essere fatta valere l'obbligazione tributaria relativa alle sanzioni è quello quinquennale, così come previsto dall'art. 20, comma 3, del decreto legislativo n. 472 del 1997 (Cassazione 8 marzo 2022, n. 7486; Cassazione 6 dicembre 2022, n. 35769; Cassazione, 22 luglio 2011, n. 16099), con decorrenza dall'iscrizione a ruolo del credito, ossia dall'emissione dell'atto di irrogazione della (allora) soprattassa (Cassazione, 7 novembre 2011, n. 20600).

Il termine decennale riguarda invece esclusivamente i crediti per sanzioni per la violazione di norme tributarie “derivanti da sentenza passata in giudicato” applicandosi allora l'art. 2953 del codice civile, che disciplina specificamente ed in via generale la cosiddetta “*actio iudicati*” (cfr. Cassazione, Sez. U., 10 dicembre 2009, n. 25790; conf., tra altre, Cassazione 11 marzo 2011, n. 5337).

La disciplina prescrizionale di diritto speciale, prevista dall'art. 20 del decreto legislativo n. 472/1997, è esaustiva stante il carattere speciale dell'illecito tributario (Cassazione, 24 gennaio 2023, n. 2095; Cassazione 2 ottobre 2000, n. 12989). La suddetta disciplina speciale della prescrizione in materia di sanzioni tributarie è conforme al sistema e alle norme di contabilità pubblica e il carattere di specialità rispetto alle norme di diritto comune trova “fondamento nei vincoli di competenza del bilancio dello Stato, in forza dei quali l'amministrazione finanziaria deve potere, almeno per grandi linee, programmare e prevedere per ciascun anno il gettito fiscale ed i tempi della riscossione, tenendo conto anche delle proprie risorse di uomini e mezzi (bilancio di previsione)” (Cassazione, Sez. U., 10 dicembre 2009, n. 25790; conf. Cassazione, Sez. V, 9 agosto 2016, n. 16730).

La generalizzata durata quinquennale obbedisce anche a esigenze di certezza e di tutela del contribuente, in ordine ai tempi di irrogazione della sanzione stessa. Il regime prescrizionale, in quanto generalizzato per qualunque provvedimento sanzionatorio, non può essere limitato alle sole sanzioni non contestuali all'atto impositivo e costituisce principio generale dell'ordinamento tributario (Cassazione 24 gennaio 2023, n. 2095 cit.)» (Corte di cassazione, 9 novembre 2023, n. 31260; idem, 26 agosto 2024, n. 23099)».

L'applicazione della prescrizione decennale alla riscossione delle imposte erariali è un postulato della giustizia tributaria.



La giurisprudenza della Corte di cassazione ha introdotto nell'ordinamento tributario l'art. 2946 del codice civile. I precedenti giurisprudenziali che ricoprono senza oscillazioni l'ultimo ventennio impediscono al giudice del merito di prospettare una diversa soluzione interpretativa, in assenza di una norma di rango legislativo che (fatta eccezione per la riscossione delle sanzioni) disciplini il termine per la riscossione delle imposte erariali.

Il giudice del merito, per ricondurre ad unitarietà temporale il sistema della riscossione, può solo sottoporre al vaglio di codesta Corte la questione di costituzionalità dell'articolo in rassegna.

Questa Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio ritiene non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2946 del codice civile (per quanto applicato alla riscossione dei tributi erariali) per violazione degli articoli 3, comma 1, 97 e 111 della Costituzione, nonché per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa.

A) Violazione dell'art. 3, comma 1, della Costituzione.

La norma (per come applicata) viola innanzitutto il principio di parità e uguaglianza enunciato dall'art. 3 della Costituzione. Non v'è ragione per differenziare i termini di prescrizione per la riscossione delle imposte statali (dieci anni) e comunali (cinque anni). Riconoscere alle imposte erariali un tempo di prescrizione doppio rispetto alle imposte comunali si risolve in un ingiustificato privilegio per l'amministrazione statale.

B) Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Questo Collegio ritiene di poter partire da un dato di comune esperienza, che non abbisogna di specifiche indicazioni normative: l'utilizzazione dei mezzi informatici nei rapporti con la pubblica amministrazione. La partecipazione a un procedimento (nella nozione più ampia), disciplinato da norme di qualsiasi rango, richiede l'utilizzazione di uno strumento elettronico (*computer, tablet, smartphone*) che sia in grado di produrre un documento informatico e di inviarlo, via etere, al suo destinatario.

L'introduzione dei mezzi informatici ha (in alcuni settori) annullato i tempi di attesa per l'operazione richiesta.

Quando la redazione degli atti avveniva su supporto cartaceo, il compimento dell'atto di notificazione richiedeva giorni. Codesta Corte intervenne con la sentenza 26 novembre 2002, n. 477, con la quale si dichiarava l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 149 del codice di procedura civile e dell'art. 4, comma terzo, della legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), nella parte in cui prevede(va) che la notificazione si perfeziona(ssa), per il notificante, alla data di ricezione dell'atto da parte del destinatario anziché a quella, antecedente, di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario.

La sentenza aveva il fine di consentire al ricorrente di utilizzare appieno il tempo riconosciuto dalla legge per il compimento dell'atto.

Oggi quella pronuncia risulta superata dall'introduzione delle tecnologie informatiche.

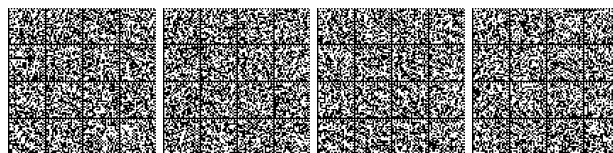
Nel caso di specie (come risulta dalle ricevute di accettazione e di consegna della p.e.c. con la quale è stato inviato il ricorso in appello) tra la spedizione (accettazione) e la ricezione della p.e.c. (consegna) sono trascorsi solo 2 secondi.

È pacifico che l'Agenzia delle entrate - Riscossione utilizzi strumenti informatici di varia complessità per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

Ma l'utilizzazione dei mezzi informatici non può andare a beneficio della sola amministrazione finanziaria per il compimento dei propri atti; deve avere delle ricadute anche per il contribuente.

Se l'utilizzazione dei mezzi informatici ha ridotto i tempi per il compimento dell'attività dell'amministrazione, non può mantenersi in vita una norma (l'art. 2946 del codice civile approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 262) entrata in vigore quando il primo *computer* di tipo commerciale non era stato nemmeno immaginato.

Se la norma (applicata alla riscossione delle imposte erariali) poteva avere una giustificazione nell'anno 2004 (Cassazione, 8 settembre 2004, n. 18110), non può più averla oggi.



Codesta Corte ha riconosciuto che una norma «può diventare» incostituzionale.

Valga l'esempio della pronuncia (alle cui ragioni si rinvia) di codesta Corte n. 50 del 16 febbraio 1989 con la quale si dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), nella parte in cui escludeva l'applicabilità dell'art. 128 del codice di procedura civile (pubblicità delle udienze) ai giudizi che si svolgono dinanzi alle commissioni tributarie di primo e di secondo grado, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, ferma restando la validità di tutti gli atti anteriormente compiuti.

C) Violazione dell'art. 97 della Costituzione per l'anomala previsione di un termine decennale in tema di riscossione dei tributi erariali.

Si è visto che l'ordinamento prevede: a) un termine quinquennale per l'accertamento delle imposte dirette, dell'iva, dell'irap, dell'imu e delle sanzioni; b) un termine quinquennale per la riscossione dell'imu e delle sanzioni; c) un termine quinquennale di efficacia della domanda di fissazione d'udienza nel processo amministrativo e (*last but not least*) d) un termine quinquennale per il discarico automatico (art. 3 del decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110, in precedenza richiamato).

L'ultima norma non può trovare applicazione diretta nella fattispecie in esame perché il discarico automatico opera solo per le quote affidate all'Agenzia delle entrate - Riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2025. In caso contrario (ossia di immediata applicazione anche ai rapporti pendenti) il ricorso in trattazione doveva essere dichiarato inammissibile perché (non essendo state effettivamente riscosse le somme richieste) avrebbe dovuto operare il discarico automatico.

La norma, però, esprime una tendenza generale dell'ordinamento: il termine quinquennale è oramai percepito come il termine ultimo entro il quale debbono essere compiute determinate attività ovvero come il termine che (se superato) determina l'inefficacia dell'atto.

Prevedere ancora (in tale contesto) un termine decennale è un'anomalia che si pone in contrasto con il parametro costituzionale invocato.

D) Violazione dell'art. 97 della Costituzione per l'anomala previsione (sotto altro profilo) di un termine decennale in tema di riscossione dei tributi erariali. Violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

Questo Collegio ha richiamato la normativa sulla disciplina dei ricorsi giurisdizionali (innanzi alla Corte di cassazione, innanzi alla giurisdizione amministrativa e innanzi alla giurisdizione tributaria) per evidenziare come il tempo riconosciuto per la redazione del ricorso (sessanta giorni) sia sempre doppio rispetto al tempo assegnato per il suo deposito; e ciò perché l'attività di redazione del ricorso richiede uno sforzo di creatività intellettuale che il deposito (mera attività materiale) non esige.

Questo Collegio ritiene di poter stabilire un parallelismo tra ricorso e deposito (da un lato) e tra accertamento e riscossione (dall'altro).

L'accertamento è l'atto (a volte molto complesso) che deve essere motivato e, quindi, richiede uno sforzo intellettuale non insignificante. L'esecuzione, al contrario, presuppone il solo consolidamento dell'accertamento.

Il paradosso (e, quindi, la sussistenza dei vizi denunciati) è che (allo stato della legislazione e dell'interpretazione) il tempo riservato all'accertamento (cinque anni) è la metà del tempo riconosciuto per l'attività di riscossione (10 anni).

E) Violazione del principio di coerenza dell'ordinamento giuridico.

Nell'ultimo quindicennio (dal 2009 ad oggi) il legislatore ha dimezzato i termini per il compimento di determinate attività processuali.

Al di là delle singole fattispecie, l'accelerazione è indice della tendenza (giustificata dall'introduzione dei mezzi informatici) ad accorciare i tempi per il compimento di determinate attività.

Il Legislatore ha dimezzato (da un anno a sei mesi) il termine per il passaggio in giudicato della sentenza non notificata. Ha ridotto da 10 a 5 anni il termine di efficacia della domanda di fissazione d'udienza nel processo amministrativo.

Anche in questa prospettiva la conservazione di un termine decennale contrasta con la tendenza dell'ordinamento.

F) Violazione dell'art. 111 della Costituzione sulla ragionevole durata del processo e, in subordine, dell'art. 97 della Costituzione.

La norma costituzionale invocata dispone che la legge assicura la ragionevole durata del processo.

La legge 24 marzo 2001, n. 89 (in precedenza richiamata) fissa in sei anni complessivi il termine ragionevole per la conclusione del giudizio.

Questo Collegio è ovviamente e pienamente consapevole che processo e procedimento sono entità ontologicamente distinte; ma ciò non vale ad escludere che anche il procedimento tributario debba avere una ragionevole durata.



Non può non rimarcarsi che la controversia in esame riguarda imposte dell'anno

Dall'anno per il quale il contribuente era tenuto a determinati versamenti e la data di passaggio in decisione del ricorso in trattazione sono trascorsi 25 anni, periodo di tempo assolutamente irragionevole.

Conseguenze dell'accoglimento della sottoposta questione di costituzionalità

L'accoglimento della dedotta questione di costituzionalità comporta il rigetto del ricorso in appello.

L'accoglimento della questione non comporta alcuna conseguenza negativa per l'Erario per tutti i procedimenti pendenti alla data di pubblicazione della sentenza di (eventuale) accoglimento della questione.

L'art. 136 della Costituzione dispone: «Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

L'unico onere che la sentenza di accoglimento porrà a carico dell'Agenzia delle entrate - Riscossione è la notificazione (nel quinquennio decorrente dalla data in cui il diritto di credito può esser fatto valere) dell'avviso previsto dal comma 2 dell'art. 50 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 («Se l'espropriazione non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica, da effettuarsi con le modalità previste dall'art. 26, di un avviso che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni»).

La vicenda sottoposta al giudizio di questa Corte attiene a una questione di prescrizione.

E la prescrizione, ai sensi dell'art. 2943 del codice civile, può sempre essere interrotta infinite volte dal titolare del diritto.

L'accoglimento della questione di costituzionalità non incide in alcun modo sui diritti di credito che, alla data della pubblicazione della decisione, siano stati richiesti da un periodo superiore ai 5 anni; per questi diritti continuerà a trascorrere l'ulteriore periodo (inferiore ai 5 anni) fino al compimento del decennio.

Per i diritti, per i quali, alla data di pubblicazione della decisione, non si sia compiuto un quinquennio, decorrerà l'ulteriore termine quinquennale, per un periodo complessivo inferiore al decennio.

Ove l'Agenzia delle entrate - Riscossione vorrà prolungare il termine di prescrizione dovrà necessariamente notificare l'atto interruttivo di cui si è detto.

Questo Collegio ritiene che onerare l'Agenzia delle entrate - Riscossione di un ulteriore avviso (che si aggiunge ai numerosi avvisi già previsti dalla legislazione tributaria, ivi compresi quelli postali) non sia adempimento oltremodo gravoso, in considerazione del personale e dei mezzi di cui essa dispone.

Questo Collegio ritiene poi di dover evidenziare che nel procedimento esaminato in questo giudizio, l'Agenzia delle entrate - Riscossione aveva notificato al contribuente (in data ...) la cartella di pagamento n.

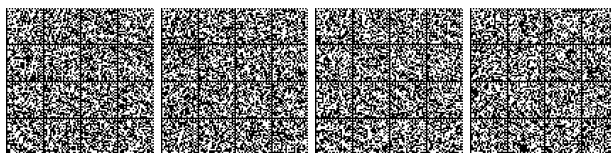
In data ... l'Agenzia delle entrate - Riscossione notificava l'avviso di intimazione n.

Tra i due atti era trascorso un periodo inferiore al quinquennio.

Ciò dimostra che già nell'anno ... (e con i mezzi all'epoca disponibili) l'Agenzia delle entrate - Riscossione aveva effettuato l'adempimento che l'accoglimento della questione di costituzionalità imporrà in via generalizzata.

In conclusione questa Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio chiede a codesta Corte costituzionale di adottare una pronuncia (nelle forme ritenute più opportune) che riduca il periodo di prescrizione per la riscossione tributi statali a 5 anni.

La presente ordinanza è stata redatta sulla base degli atti pubblicati e delle norme in vigore alla data del passaggio in decisione del ricorso indicato in epigrafe (11 dicembre 2024).



P.Q.M.

la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio così provvede:

visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

rimette alla Corte costituzionale, ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2946 del codice civile, per quanto applicato dalla giurisprudenza di legittimità alla riscossione dei tributi erariali (IRPEF - IVA e IRAP) e del comma 6 dell'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112;

sospende il giudizio a quo e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai presidenti dei due rami del Parlamento.

Il Presidente: PERLA

Il relatore: PANNONE

25C00275

N. 222

Ordinanza del 22 ottobre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro Y. L.

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b), e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.**
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere di turno dott. Maurizio Petrelli, Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 22 ottobre 2025



OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi degli articoli 14 del decreto-legge n. 286/1998 e 6 del decreto legislativo n. 142/2015, la convalida del trattenimento nei confronti di L. Y., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data

Tale richiesta è stata formulata atteso che il predetto straniero, già trattenuto al fine di rendere esecutivo il decreto di espulsione emesso dal Prefetto di Massa Carrara, ha proposto domanda per il riconoscimento della Protezione Internazionale, domanda ancora non definita.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di proroga, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

*2. In punto di rilevanza della questione.**2.1. Premessa*

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento di L. Y., avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del *Considerato in diritto*, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del *Considerato in diritto*). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - vedi Cassazione civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 — e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta — vedi Cassazione civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939 -), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero, come nel caso di specie, i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 c.p.p., Cassazione pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire, nonché l'idoneità ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di difesa. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia e nel ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il rimedio avverso il provvedimento di convalida.

2.2. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento.

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 – Serie generale – n. 239, recante «Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera b). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.



Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 – Serie generale – n. 289.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera d) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-bis che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-bis, rubricato «modifiche agli articoli 10-ter e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento,



è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

2.2.1. *La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025.*

Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

Invero, ai fini di assicurare l'effettività del contraddittorio nel giudizio di legittimità relativo ai procedimenti di impugnazione dei decreti di convalida dei provvedimenti di trattenimento o della proroga del trattenimento adottati a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, la Corte ha inteso intervenire nei sensi di cui al su esposto dispositivo.

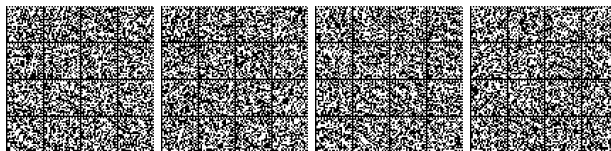
Per effetto dell'intervento «sostitutorio», il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera — emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 — si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* dell'art. 606 c.p.p.; il ricorso, che non sospende l'esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della Corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 del codice di procedura penale e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza e la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

2.2.2. *Le incertezze relative all'attribuzione della materia al settore civile o a quello penale.*

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se risultasse effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dal massimario della Cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle Sezioni penali della Corte di legittimità).

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove



istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di consolle civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 c.p.c., sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

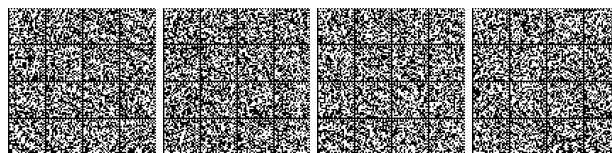
Presso la Corte di appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i Consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Prima Sezione penale della Corte e nella Corte di Assise di appello. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

2.3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, nonché all'impugnabilità del relativo provvedimento con ricorso per cassazione da proporre entro cinque giorni dalla comunicazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a)*, *b)* e *c)* codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal CSM nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono intellegibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti — quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo — tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-bis, 6-ter, decreto legislativo n. 142/2015, 10-ter, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti,



sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Infine, l'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal CSM nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) c.p.p.) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma 7, Cost.).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma 2, Cost.; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost.; infine, agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 Cost., nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato emesso in mancanza di quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2 della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte cost. n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte cost. n. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).



Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *cf.* XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. È stata prevista, poi, l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione, esperibile nel ristretto termine di cinque giorni, per i motivi di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) del codice di procedura penale. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa neppure alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77, comma 2 della Costituzione l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale*, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.



3.2. Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, Cost.

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue:

«3.2.— La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Cost.

Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione “giudice precostituito per legge” si intende “il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie”. Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, “tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi” (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto*).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto — a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 — che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso.

La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

3.2.1. — Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, Cost. una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della *re giudicanda* al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice «naturale» — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del *Considerato in diritto*).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).

3.2.2. — In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento — in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza — sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del *Considerato in diritto*), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del *Considerato in diritto*; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

3.2.3.— Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, sì da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del *Considerato in diritto*; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del *Considerato in diritto*).



Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998).».

Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, Cost. è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi — in casi simili — presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE, come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) c.p.p.) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Cost. (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta 'sospensiva'). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici».

D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie



procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera f), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, ...), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte europea dei diritti dell'uomo — punto fondamentale —, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest'ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di appello, senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice onaturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2, Cost., mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

Infine, la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 Cost.

Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del *Considerato in diritto*; n. 67 del 2023, punto 6 del *Considerato in diritto*).

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo,



della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello.

Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) del c.p.p., risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di Pec.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 c.p.c., e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

3.3. *Rispetto agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

Gli articoli 18 e 18-bis del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, nonché modificando il comma 6 dell'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, hanno sostanzialmente previsto che avverso i decreti di convalida dei provvedimenti che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale è ammesso ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 606 del codice di procedura penale. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo Consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile — previsto in precedenza — di cui all'art. 360 del codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) c.p.p.



È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «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”» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto ad un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti, e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, CEDU impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, CEDU (cfr. Corte EDU, 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).

In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli articoli 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto



nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del *Considerato in diritto*). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-*bis* della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte europea dei diritti dell'uomo 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo standard di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.

Ma anche sotto il profilo dei motivi di ricorso per cassazione esperibili, il diritto di difesa appare concretamente ed irragionevolmente compresso rispetto al passato.

Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti — oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale —, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la «manifesta illegittimità» del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l'espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che “[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria” (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 c.p.c., vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.



Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b*) dell'art. 606 del codice di procedura penale si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen. sez. V, 7 ottobre 2016, n. 47575). È evidente che trattasi di vizio non deducibile nel caso di specie, non essendo coinvolta la legge penale sostanziale nella materia dei trattenimenti (sicché, sotto questo profilo è opinabile la decisione assunta in una prima pronuncia della Cassazione penale — vedi Cassazione pen. sez. I, 7 marzo 2025, n. 9556 — che ha ritenuto che il richiamo all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale denunciabile in sede di legittimità impone di dare rilievo alle disposizioni che comportano una restrizione analoga alla libertà personale, ancorché non espressamente definite come «penali» dal legislatore, tali essendo quelle sui trattenimenti derivanti in via provvisoria dal provvedimento questorile impositivo o da sua proposta di proroga, la cui stabile legittimità si ricollega al provvedimento giurisdizionale richiesto dall'art. 13 Cost.: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all'ordinanza di convalida dell'arresto o del fermo emessa all'esito dell'udienza di cui all'art. 391 codice di procedura penale e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c*) dell'art. 606 del codice di procedura penale che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L'art. 606, lettera *c*) del codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606, lettera *c*) del codice di procedura penale (in combinato disposto con l'art. 111, comma 7, Cost.) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cass. pen. sez. I, 24 gennaio 2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3.7.1. del *Considerato in diritto*), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell'art. 111, comma 7, Cost. («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, Cost. garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale “per violazione di legge”: nozione nella quale “va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento [...] intesa quest'ultima come motivazione “del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]” (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data)»).

In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza o la mera apparenza della motivazione, non essendo ricompreso anche il vizio della motivazione manifestamente illogica, contraddittoria, ovvero ancora perplesso o obbiettivamente incomprensibile.

Tutto ciò a fronte degli ampi poteri che la giurisprudenza, in ossequio anche alle norme europee, come interpretate dalle rispettive Corti (di Strasburgo e del Lussemburgo), riconosce al giudice della convalida o della proroga del trattenimento, che può spingersi, anche di ufficio, a verificare le condizioni di manifesta illegittimità della revoca del titolo di protezione, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale dello straniero attraverso il trattenimento finalizzato all'espulsione (Cass. civ. sez. I, 20 marzo 2019, n. 7841); ovvero, può spingersi, oltre che all'esistenza ed efficacia del provvedimento espulsivo, anche alla verifica delle condizioni di manifesta illegittimità del medesimo, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale (Cass. civ., 30 luglio 2014, n. 17407); ovvero può spingersi a rilevare incidentalmente, per la decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità dello straniero (Cass. civ., 7 marzo 2017, n. 5750), e ciò, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 in relazione all'art. 5 par. 1 della CEDU (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed esaustivo, anche mediante l'acquisizione officiosa degli elementi di prova documentale relativi a provvedimenti presupposti che, anche in via derivata, hanno inciso sulla legittimità del decreto di espulsione e, quindi, del decreto di trattenimento (Cass. civ., sez. I, 15 febbraio 2025, n. 3843).



Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento dei diritti difensivi, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 c.p.c. il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1 n. 5) del codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) c.p.p., ma ai sensi dell'art. 606, lettera e) del codice di procedura penale — vedi Cassazione pen. sez. V, 20 gennaio 2021, n. 19318, Cassazione pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata.

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, benché sussiste fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate ad impugnarlo adeguandosi ad una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cassazione pen., Sez. I, 22 aprile 2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente, e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

La questione, essendo sollevata nell'ambito di un giudizio di proroga del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, è limitata a verificare la conformità a costituzione di questo procedimento, affidato, per effetto delle norme censurate, alla Corte di appello in composizione monocratica, e non più alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali. Valuterà la Corte, in caso di ritenuta fondatezza della questione, se estenderla ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 in via derivata a tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

P.Q.M.

La Corte nella persona del Consigliere di turno,

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953 solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 Cost., nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, CEDU,



e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale, nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 22 ottobre 2025.

Il Consigliere di turno: PETRELLI

25C00276

N. 223

Ordinanza del 29 settembre 2025 del Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di M. C., F. M. e V. F.

Reati e pene – Aiuto al suicidio – Non punibilità, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, di chi, alle condizioni e modalità stabilite nella medesima sentenza, agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio – Denunciata previsione che la non punibilità sia subordinata alla circostanza che l'aiuto sia prestato a una persona “tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale”.

– Codice penale, art. 580.

TRIBUNALE DI BOLOGNA

SEZIONE G.I.P.

Il Giudice dott. Andrea Salvatore Romito,

letti gli atti del procedimento sopra indicato nei confronti di:

M. F., nata il ... a ..., residente a ..., in ... e difesa di fiducia dagli avv.ti Francesca Re del foro di Roma e Francesco di Paola del foro di Lagonegro;

F. V., nata il ... a ..., residente a ..., in ... e difesa di fiducia dagli avv.ti Rocco Berardo e Francesca Re del foro di Roma;

C. M., nato il ... a ..., ivi residente in via ... e difeso di fiducia dall'avv.ta Filomena Gallo del foro di Roma; indagati per il reato di cui agli articoli 110, 580 del codice penale;

esaminata la richiesta di archiviazione datata 13 febbraio 2023; sentite le parti nel contesto camerale del 29 marzo 2023;



ha reso la seguente ordinanza.

Questo Giudice ritiene opportuno sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, limitatamente alle parole «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale» — ponendosi le stesse in contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 32 secondo comma e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — e ravvisando nella parte di norma segnalata, il concreto pericolo di una arbitrarietà applicativa e di un pregiudizio lesivo del principio di eguaglianza in relazione a casi di pazienti affetti da patologie gravissime che non implicino, tuttavia, il necessario ricorso a trattamenti di sostegno vitale.

Sulla rilevanza della questione.

Ai fini di una compiuta e appagante illustrazione della rilevanza della questione dedotta pare doveroso operare una sintetica e preliminare ricognizione degli sviluppi fattuali della vicenda in esame.

P. R. era un'anziana signora affetta da anni da una forma avanzata di parkinsonismo da paralisi sopranucleare progressiva, una patologia neurodegenerativa appartenente al gruppo delle c.d. taupatie (v. all. 6).

Il parkinsonismo si sostanzia in una patologia cronico-degenerativa del sistema nervoso centrale, ad eziologia non ancora chiarita, che non si giova di specifiche terapie; l'evoluzione della variante «tau», inoltre, si mostra ancor più rapida e aggressiva, interessando inizialmente il solo aspetto motorio e — nel tempo — anche quello cognitivo. Il paziente che ne è portatore assiste alla progressiva paralisi della muscolatura volontaria, conservando di contro l'operatività delle attività cardiache e respiratorie: ciò comporta la riduzione — fino alla totale scomparsa — delle capacità comunicative, trovandosi l'infermo impedito sia nell'articolazione della parola sia nei gesti espressivi del volto e del corpo nella loro globalità.

La diagnosi di detta patologia a carico della R. è assai datata: i primi sintomi comparivano già nel ..., ma solo tre anni dopo si imponevano con veemenza tale da rendere necessaria una visita neurologica che, all'esito di una tac con mezzo di contrasto, validava anche strumentalmente la valutazione già supposta.

La repentina involuzione propria della citata variante involgeva anche la specifica condizione clinica della R. tanto che nel ..., l'apposita commissione medico-legale della ASL di Bologna — definitivamente riconoscendo la paziente quale «portatore di handicap in situazione di gravità» — non disponeva neppure un'ulteriore visita di controllo, di fatto escludendo qualsivoglia possibilità di recupero.

Come anticipato, l'affezione in discorso non risponde a particolari terapie; invero, farmaco assunto con regolarità dalla donna era il «Madopar», il quale — lungi dal modificare o rallentare l'evoluzione della malattia o dall'incidere sulla prognosi, che rimane infausta a prescindere dal suo impiego — si limitava a ridurre i tremori e le rigidità degli arti.

Ad ogni modo, l'aspetto più penoso e condizionante concerneva la restrittiva limitazione nei movimenti, dovendo la R. — di necessità fare ricorso all'ausilio di terzi per ogni sua basilare occorrenza.

Essa, infatti, pur essendo ancora abile alla masticazione (in prevalenza di cibi semisolidi), non era più in grado di portarsi da bocca da sé; parimenti, manteneva la continenza delle feci e delle urine, ma non poteva allo scopo recarsi in bagno in autonomia né tantomeno svolgere le funzioni igieniche complementari all'atto; allo stesso modo, fino a pochi mesi prima del decesso riusciva a spostarsi per pochi metri con un deambulatorio, ma non era in possibilità di raggiungerlo in autonomia né di assicurarsene stabilmente la conduzione.

Nondimeno — per quel che in questa sede più rileva — la R. veniva sottoposta a specifiche osservazioni neurologiche e psichiatriche, al dichiarato scopo di addivenire ad una fondata stima circa la sua capacità di autodeterminazione, in ordine ad un'eventuale richiesta di accesso alla tecnica del suicidio medicalmente assistito.

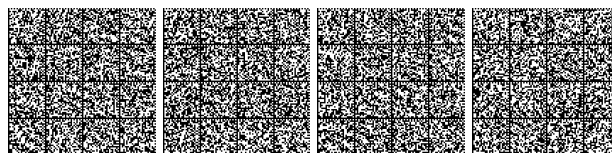
Dal parere tecnico neurologico e neuropsicologico redatto dal prof. A. S. (v. all. 2) emergeva con evidenza come, sul piano cognitivo, pur con le difficoltà di valutazione connesse ai deficit motori e manuali, la paziente apparisse «conservata nel rendimento cognitivo globale, nella comprensione dei compiti e nelle prove che sottostanno la capacità decisionale».

Il parere metteva ancora in luce come le capacità di espressione, ancorché ridotte dalla compromissione motoria, permettessero tuttavia, mediante modalità *ad hoc* (verbali e non), di apprezzare «i contenuti del pensiero e del ragionamento» della paziente, sino a ritenere che il quadro neurologico e cognitivo della stessa fosse compatibile con una conservata capacità di autodeterminazione.

A fornire interessanti spunti di riflessione è poi la relazione psichiatrica affidata al prof. R. A. (v. all. 3), dove si legge come il colloquio con la paziente si fosse sovente interrotto per il sopraggiungere di un gemito cantilenante e iterativo, con comparsa di insofferenza, rabbia e frustrazione «per il non poter dar corso, in forma verbale adeguata, ai propri vissuti e sentimenti».

Dal punto di vista psichico veniva rilevato come non emergessero disturbi del contenuto del pensiero né errori psicosensoriali; di contro, si imponeva con chiarezza come ella, da sempre attiva e sportiva, proponesse nell'occasione «una sofferenza lacerante nel sentirsi ingabbiata e ingessata» in un corpo che non le consentiva più autonomia alcuna.

Ancora, veniva sottolineato come l'umore della donna apparisse improntato ad una demoralizzazione e ad un «marcato avvilitamento», coerenti alla «corretta percezione della propria grave situazione fisica».



Dirimenti, infine, le conclusioni del professionista.

Anzitutto, la R. veniva definita lucida, vigile, orientata nel tempo, nello spazio e «nei confronti della propria persona»; il suo stato emotivo era inoltre definito come «congruo» alla corretta percezione che la donna aveva della sua malattia e della prognosi futura.

Infatti — già rispetto all'attualità di quel momento — la paziente proponeva una chiara incapacità a sopportare ancora a lungo ciò che alla stessa appariva come un calvario esistenziale e in relazione a cui, in un momento di particolare affiatio esistenziale, «riusciva a verbalizzare la frase “stanca è dire poco” accompagnata da una mimica improntata a dolore e angoscia».

Infine, si sottolineava come la donna esprimesse lucidamente la scelta, «autonoma e ben radicata nella progettualità», di non esporre sé stessa, e di riflesso i suoi familiari, ad una vita tanto sofferta quanto inutile.

«Tale volontà — si legge nelle ultime battute — appare libera, consapevole, non influenzata dai farmaci che assume, e si pone in linea coerente con un proprio sentire, che pone la dignità della persona al centro delle proprie scelte».

Del resto, il tenore fermo della scelta consapevole della R. traspare chiaro dalle sue stesse parole, affidate alla penna della figlia (v. all. 5), dove la stessa si definisce «una donna dal forte temperamento, diverso dalle sue coetanee», che ha vissuto «tenendo sempre le redini di ogni [sua] scelta».

L'«incattivirsi dell'affaticamento corporeo» — si legge — aveva costretto la figlia e «care persone vicine alla famiglia» a sostenerla nelle semplici attività quotidiane («Questo sì, aspetto mortificante ed umiliante»), sì da indurla alla scelta ultima, «dolorosa e motivata da una incrollabile volontà».

Così ricostruita la situazione clinica della R., la vicenda in oggetto muove quindi le premesse dalla richiesta di aiuto che la stessa faceva pervenire al C. nel ...

La signora, infatti, aveva fermamente espresso la volontà di congedarsi dalla vita nel modo che ella riteneva più dignitoso per sé stessa, autosomministrandosi un farmaco letale secondo le note procedure previste dalla normativa

A seguito dell'esito positivo del percorso avviato dalla donna presso la clinica svizzera «...», nel ... la donna prendeva nuovamente contatti con l'indagato, esortandolo ad aiutarla a raggiungere la ... così da salvaguardare i suoi familiari da eventuali conseguenze legali.

Il C. incontrava quindi la signora il ... presso la sua abitazione, così prendendo coscienza della totale e continua dipendenza della R. da terze persone nonché della consapevolezza della stessa di non essere tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale come individuati dalla storica sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale.

Il 6 febbraio la M. ritirava un apposito veicolo per il trasporto di persone con disabilità, precedentemente prenotato e pagato dall'associazione «...» di cui il C. è legale rappresentante; dopodiché, insieme alla F., accompagnavano la R. sino alla cittadina ... di

Nei giorni successivi si susseguivano due diversi colloqui con il medico competente, volti a verificare la perdurante volontà di scelta della donna in ordine all'autosomministrazione del farmaco letale, entrambi conclusi con esito positivo.

Veniva, infine, stabilito che, a causa di alcuni spasmi alla mandibola, la R. non avrebbe potuto autosomministrarsi il medicinale per via orale e, dunque, era proposta l'alternativa della pompa ad infusione, attivabile dalla donna stessa tramite un pulsante.

La vicenda si concludeva, dunque, ... — si legge nell'autodenuncia presentata dagli indagati — «nel giro di pochissimi secondi, in quanto la sig. P. premeva immediatamente il pulsante».

Ciò premesso, è ormai opinione ampiamente condivisa quella secondo cui a ciascuno spetta il fondamentale diritto di scegliere se e come curarsi, il quale include anche quello di rifiutare le cure, pure laddove si pongano come indispensabili alla sopravvivenza.

Il diritto di interrompere queste ultime presuppone una procedura finalizzata alla verifica della fermezza del rifiuto, oggi disciplinata dalla legge 22 dicembre 2017, n. 219.

In particolare, la legge citata riconosce a ogni persona capace di agire il diritto di rifiutare o interrompere qualsiasi trattamento sanitario, ancorché necessario alla propria sopravvivenza, ricomprendendo nella relativa nozione anche i trattamenti di idratazione e nutrizione artificiale (art. 1, comma 5).

L'esercizio di tale diritto viene inquadrato nel contesto della c.d. alleanza terapeutica tra medico e paziente, che la legge punta a valorizzare: si tratta, invero, di una relazione «che si basa sul consenso informato, nel quale si incontrano l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico», e che può coinvolgere, «se il paziente lo desidera, anche i suoi familiari o la parte dell'unione civile o il convivente ovvero una persona di fiducia del paziente medesimo» (art. 1, comma 2).



Nella specie è stabilito che, ove il paziente manifesti l'intento di rifiutare o interrompere trattamenti necessari alla propria sopravvivenza, il medico debba prospettargli le conseguenze della sua decisione e le possibili alternative, e promuovere «ogni azione di sostegno al paziente medesimo, anche avvalendosi dei servizi di assistenza psicologica» tutto ciò ferma restando la possibilità per il paziente di mutare in qualsiasi momento la propria volontà (art. 1, comma 5).

In ogni caso, il medico è tenuto a rispettare la volontà espressa dal paziente di rifiutare il trattamento sanitario o di rinunciare al medesimo, rimanendo «in conseguenza di ciò [...] esente da responsabilità civile o penale» (art. 1, comma 6).

Inoltre, integrando le previsioni della legge 15 marzo 2010, n. 38, la legge del 2017 prevede che la richiesta di sospensione dei trattamenti sanitari possa essere combinata alla richiesta di terapie palliative, allo scopo di alleviare le sofferenze del paziente (art. 2, comma 1).

Sul punto, la Corte costituzionale con la storica sentenza 25 settembre 2019, n. 242 ha ritenuto legittima (*rectius*: non punibile per l'esercizio di un diritto fondamentale) la condotta di aiuto al suicidio del malato, purché si tratti di «una persona *a*) affetta da una patologia irreversibile e *b*) fonte di sofferenze fisiche psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia *c*) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti *d*) capace di prendere decisioni libere e consapevoli».

L'art. 580 del codice penale, pertanto, è stato dichiarato incostituzionale «nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli articoli 1 e 2, legge 22 dicembre 2017, n. 219 — ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, con modalità equivalenti nei sensi di cui motivazione —, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente».

La pronuncia costituiva il naturale coronario dell'ordinanza n. 207/2018, con cui la Corte — pur ritenendo legittima l'incriminazione dell'aiuto al suicidio, in quanto funzionale alla tutela del diritto alla vita — aveva tuttavia osservato che, in particolari situazioni, l'assoluto divieto di aiuto al suicidio limita la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, senza che tale limitazione possa ritenersi preordinata alla tutela della vita o di altro interesse costituzionalmente apprezzabile.

Il paziente è costretto a subire «un processo più lento, in ipotesi non corrispondente alla propria visione della dignità nel morire, e più carica di sofferenze per le persone che gli sono care»; ciò comporta — concludeva la Corte — una lesione della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive (art. 3 Cost.).

In realtà, preso atto del *vulnus* costituzionale insito nell'omnicomprensiva penalizzazione dell'aiuto al suicidio, la Consulta aveva scelto di esortare il legislatore a prendere posizione in proposito, così da poter valutare l'eventuale proposizione di una legge che regolasse la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela; dinanzi al silenzio del legislatore, tuttavia, la Corte costituzionale non ha potuto far altro che dichiarare la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale.

La vicenda che ha impegnato il Giudice delle leggi è quella di un malato che non sarebbe in grado di lasciarsi morire dignitosamente attraverso un mero rifiuto di cure, in quanto le terapie salvavita in questione non sono tali che la loro sospensione realizzi la morte immediata, bensì un prolungamento indesiderato ed innaturale dell'esistenza.

In proposito, è ammessa una rinuncia terapeutica radicale o una terapia del dolore con sedazione profonda continua che accompagna il malato fino alla fine; tuttavia, dinanzi a patologia non terminali questa soluzione appare inadatta (del resto, la stessa sedazione profonda continuativa è usualmente destinata alle ipotesi in cui il malato sia in fase terminale).

La pronuncia — come detto — fa leva sulla normativa attuale, per la quale il medico può, con il consenso del paziente, soltanto ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua in associazione alla terapia del dolore, per fronteggiare sofferenze refrattarie e i trattamenti sanitari, mentre non consente allo stesso di mettere a disposizione del paziente che versa nelle condizioni sopra descritte trattamenti diretti a determinarne la morte.

Di guisa che — si argomenta — il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce per limitare ingiustificatamente ed irragionevolmente la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, imponendogli un'unica modalità per congedarsi dalla vita.

Tuttavia — come correttamente evidenziato dalla pervenuta richiesta di atto abdicativo — la vicenda di cui ci si occupa non sembra immediatamente risolvibile evocando i principi della sentenza in discorso, per l'assorbente, pacifico rilievo della mancanza del requisito di cui *supra* al punto c), «giacché la signora era affetta da una patologia irreversibile che, però, non implicava l'utilizzo di mezzi di trattamento di sostegno vitale, essendo il mantenimento in vita, pur nelle acclerate, ingravescenti condizioni, non condizionato da tali metodiche».



È, pertanto, proprio sul presupposto per cui il paziente deve essere tenuto in vita da mezzi artificiali che questo Giudice ritiene la necessità di un più approfondito vaglio.

In proposito, soccorrono le considerazioni sviluppate dalla Corte di assise di Massa del 27 luglio 2020, con cui sono stati assolti gli imputati C. M. e S. W. del reato di cui all'art. 580 codice penale in relazione al suicidio assistito di D. T.

Nell'occasione, era stata esclusa la sussistenza sia di condotte di rafforzamento o istigazione morale sia di agevolazione materiale, pur in un contesto in cui difettava il requisito di cui alla lettera c), posto che il paziente era affetto da una grave patologia irreversibile (la sclerosi multipla) che gli provocava dolori non lenibili (il cui parziale rimedio era la somministrazione di antidolorifici a dosaggi sempre maggiori, con rischio per la sua vita), ma non era dipendente da trattamenti medici necessari per la sopravvivenza (quali idratazione, alimentazione artificiale o emotrasfusione).

Invero D. T., pur versando in condizioni di malattia grave e irreversibile sovrapponibili a quelle dell'A., non era tenuto in vita da un respiratore artificiale o da altri macchinari, bensì supportato unicamente da presidi farmacologici, cosicché — secondo una diffusa opinione — non avrebbe soddisfatto il requisito dell'essere tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale.

Nondimeno, l'organo giudicante ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'applicazione dei principi espressi dalla sentenza n. 242/2019, accogliendone una dirompente interpretazione estensiva.

Nella specie, si è affermato come sarebbe errato interpretare la *regola iuris* formulata dalla Corte costituzionale alla luce della vicenda concreta in cui ha trovato origine; di contro, il punto di riferimento alla base della declaratoria di illegittimità dell'art. 580 del codice penale sarebbe piuttosto la disciplina di cui alla legge n. 219/2017, nella parte in cui riconosce al paziente il diritto di rifiutare e interrompere qualsiasi «trattamento sanitario».

Secondo la Corte d'assise, dunque, tale locuzione di portata generale sarebbe idonea a ricomprendere «ogni intervento realizzato con terapie farmaceutiche o con l'assistenza di personale medico o paramedico o con l'ausilio di macchinari medici».

Due, in particolare, gli aspetti di dipendenza del T... valorizzati nell'occasione (definiti, in motivazione, come un «trattamento assistenziale», ancora una volta, incompatibile con la sopravvivenza).

Un primo fronte di dipendenza era dato dall'apporto farmacologico: la stabilità del paziente si reggeva, invero, su di un precario equilibrio nel dosaggio di farmaci antidolorifici (la cui riduzione avrebbe peggiorato la funzione respiratoria) e antipertensivi (senza i quali si sarebbe prodotto uno scompenso cardiaco).

Il secondo aspetto di asservimento era ricondotto alla compromissione delle funzioni intestinali nell'ultimo periodo di vita: poiché, infatti, la progressiva paralisi della muscolatura aveva prodotto una stipsi cronica, si erano resi necessari interventi periodici di evacuazione manuale volti ad evitare occlusioni potenzialmente fatali.

Del resto, non è questo l'unico sentiero che la Corte d'assise ritiene percorribile per sussumere la vicenda in oggetto nell'ipotesi di non punibilità, lueggiando la possibilità di giungere al medesimo risultato conclusivo mediante un'analogica applicazione della stessa, sull'assunto che questa — poiché scriminante e destinata ad operare *in bonam partem*, oltre che scevra di natura eccezionale — si sottrarrebbe al divieto di analogia.

Di guisa che — stante l'identità di *ratio*, alla luce dell'omogeneità delle situazioni sostanziali — la liceità dell'aiuto al suicidio prestato a chi versa in condizione di dipendenza da trattamenti sanitari potrebbe parimenti affermarsi laddove a beneficiarne siano pazienti che necessitano dell'assistenza continua di terzi nello svolgimento delle più basilari attività biologiche.

Secondo tale lettura, dunque, la nozione di «trattamento di sostegno vitale» dovrebbe essere intesa in senso estensivo, come comprensiva anche di quei trattamenti di tipo farmacologico, interrotti quali si verificherebbe la morte del malato anche se in maniera non rapida.

Del resto, conforto illuminante di lettura può trarsi anche dalla sentenza della Corte di assise di Genova del 28 aprile 2021 — confermativa di quella sopra citata della Corte di assise di Massa — dove si legge che «il lapidario divieto di aiutare taluno a procurarsi la morte, in un periodo storico risalente in cui lo scopo unico era tutelare ad ogni costo la vita intesa come bene sociale, va coniugato col diritto ad una vita dignitosa e col diritto al rifiuto di trattamenti terapeutici a fronte di una malattia che abbia esito certamente infausto, a conclusione di un percorso altrettanto certo di dolore acutissimo e senza fine».

Ciò che ha indotto il Giudice di seconde cure a ritenere che «legittima era l'aspirazione alla conclusione della vita, lecito era il suicidio assistito, poiché frutto dell'autodeterminazione del malato a congedarsi da una esistenza che non era più in grado di apprezzare, divenuta esclusivamente indicibile sofferenza».

In definitiva, appare evidente come la questione di legittimità costituzionale che si prospetta sia connotata dall'esistenza dalla prima delle due condizioni di ammissibilità richieste dalla legge per l'accesso al giudizio della Corte.

Come è noto, la rilevanza è strettamente correlata alla natura incidentale del giudizio in discorso, riguardando la stessa una disposizione di legge la cui applicazione si impone come ineludibile ai fini della decisione del procedimento in corso.



Questo Giudice, invero, determinandosi in ordine alla richiesta di archiviazione in atti, sarebbe tenuto ad applicare il disposto di cui all'art. 580 del codice penale nella sua globalità e, dunque, anche nella parte in cui richiede che la condotta di agevolazione debba essere realizzata nei confronti di persona «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale».

Ai fini del presente giudizio, l'applicazione di tale frammento di norma è dirimente: per un verso, la circostanza che la R non fosse tenuta in vita da un trattamento di sostegno vitale rigidamente inteso determinerebbe — allo stato — il rigetto dell'istanza archiviativa, necessariamente aprendo la via del rinvio a giudizio; per altro verso, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della parte indicata di norma consentirebbe di sussumere le condotte degli indagati nell'area di non punibilità dell'art. 580 del codice penale già tracciata dalla sentenza n. 242/2019.

Sulla non manifesta infondatezza della questione

Quanto alla seconda delle condizioni di ammissibilità per l'accesso al giudizio della Corte, occorre preliminarmente operare alcune precisazioni.

È noto, infatti, come la Corte costituzionale richieda sempre più frequentemente che, prima di promuovere una questione di legittimità, il Giudice *a quo* debba svolgere ogni tentativo diretto a verificare se il dubbio di costituzionalità della disposizione possa essere superato per via interpretativa, ricercando, tra più possibili interpretazioni, quella che consenta di renderla non in contrasto con la Carta fondamentale.

Si fa riferimento al c.d. obbligo di interpretazione conforme a Costituzione: secondo la Corte, infatti, «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (sentenza n. 356/1996, con un'affermazione poi costantemente ripresa in diverse altre pronunce).

Ebbene, nel caso di specie il «sufficiente sforzo ermeneutico» richiesto dalla giurisprudenza costituzionale e cui questo Giudice è chiamato a confrontarsi non pare trovare adeguata soddisfazione nelle ragioni indicate dalla Difesa degli indagati né nelle argomentazioni, sia pur acutissime, addotte dall'organo d'accusa.

La lettura del dettato normativo, come risultante dall'intervento della sentenza n. 242/2019 e nella sua attuale formulazione, pare ancora porre la condizione dell'essere «tenuto in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale» come impeditiva del ricomprendervi anche la somministrazione di farmaci non immediatamente «salvavita».

Vero è, infatti, che le considerazioni sviluppate dalla Corte di assise di Massa prima, e da quella di Genova poi, costituiscono un dirompente approdo della giurisprudenza di merito sul punto, del quale non può non tenersi conto; nondimeno, l'elevato rango degli interessi beni giuridici in rilievo, unitamente alla specificità della materia, inducono questo giudicante a desistere da qualsivoglia defatigante lettura costituzionalmente orientata, di contro ravvisando la possibilità di un miglio profitto in un autorevole intervento della Corte.

Ciò premesso, ci si accinge ora a vagliare gli individuati profili di dubitanza.

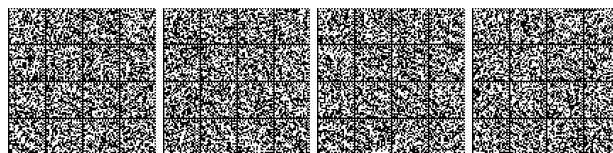
Il primo aspetto cui porre l'accento concerne il ritenuto trattamento discriminatorio tra differenti tipologie di persone malate.

Un soggetto corrotto nelle proprie condizioni vitali — liberamente ed autonomamente determinatosi a porre fine alla propria esistenza, pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, nonché afflitto da malattia irreversibile fonte di gravi sofferenze fisiche o psicologiche eppure non tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale *stricto sensu* intesi — si ritiene possa versare in una situazione di patologia irreversibile clinicamente accertabile altrettanto dolorosa al pari di altro malato che si avvale di tali trattamenti.

Il requisito dei trattamenti di sostegno vitale, invero, non contribuisce in alcun modo a misurare la capacità di intendere e di volere, la libertà ed autonomia di scelta o le sofferenze fisiche o psicologiche dei soggetti malati, risultando altresì irrilevante al fine di dimostrare la sussistenza di una patologia e della sua irreversibilità.

Esso, dunque, si pone quale del tutto indifferente rispetto ad esigenze di tutela della vita della persona malata da abusi o circonvenzioni, né è funzionale a proteggere il malato psichiatrico o colui che si sia determinato in maniera avventata a porre fine alla sua vita in ragione di condizioni patologiche passeggerie: l'oggettiva presenza di una patologia seria, concretamente verificabile, infatti, è già pienamente assicurata dal requisito della malattia irreversibile nonché da quello delle sofferenze fisiche o psicologiche gravi.

Pertanto, il dubbio di costituzionalità si sostanzia in questo: in presenza di tutti gli altri requisiti di cui si è detto, solo le persone malate che si trovino a doversi avvalere di un presidio medico o di un trattamento farmacologico di sostegno ad un organo vitale possono, sulla base dell'art. 580 del codice penale, legittimamente usufruire dell'aiuto al suicidio nel nostro Paese; di contro, agli altri infermi è precluso ricorrere, nei tempi e nei modi prescelti, a tale pratica, dovendo di necessità affrontare l'attesa del peggioramento delle condizioni patologiche di cui soffrono e potendo congedarsi dalla vita con l'ausilio medico solo a seguito della sopraggiunta dipendenza da un trattamento di sostegno vitale.



La necessità della sussistenza di tale requisito, affinché l'aiuto a congedarsi dalla vita in modo dignitoso non sia penalmente punibile, si ritiene del tutto arbitrario, dando di conseguenza vita ad una oggettiva discriminazione tra persone malate, con conseguente lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

A sostegno, non può non richiamarsi l'autorevole parere reso dal Comitato nazionale di bioetica il 18 luglio 2019 in materia di suicidio medicalmente assistito.

Il Comitato, senza soffermarsi sulla nozione di «trattamento di sostegno vitale» che, peraltro, risulta privo di definizione nello stesso ambito medico, ha affermato che dovrebbe trattarsi di una «condizione aggiuntiva, solo eventuale»; ritenerla necessaria, viceversa, creerebbe una discriminazione irragionevole e incostituzionale fra quanti sono mantenuti in vita artificialmente e quanti, pur affetti da patologia anche gravissima e con forti sofferenze, non lo sono o non lo sono ancora».

A ben vedere, il Comitato nell'occasione si spinge addirittura oltre, arrivando a sostenere che «si imporrebbe a questi ultimi di accettare un trattamento anche molto invasivo, come nutrizione e idratazione artificiali o ventilazione meccanica, al solo scopo di poter richiedere l'assistenza al suicidio, prospettando in questo modo un trattamento sanitario obbligatorio senza alcun motivo ragionevole».

E ben vero che il contenuto dei diritti primari e fondamentali non è privo di limiti.

Come chiarito dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 75/1996, l'art. 2 della Costituzione, «nell'affermare i diritti inviolabili dell'uomo e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, non può escludere che a carico dei cittadini siano poste quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale», anche se i diritti connotati dall'invulnerabilità, «essendo intangibili nel loro contenuto di valore», possono essere «unicamente disciplinati da leggi generali, che possono limitarli soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali» (sent. n. 235/1988).

Dette restrizioni si rendono necessarie poiché «i diritti primari e fondamentali dell'uomo diverrebbero illusori per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito della legge, della civile regolamentazione, del costume corrente, per cui tali diritti devono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza» (sent. n. 168/1971); tuttavia, la regola da seguire perché tali limiti siano ammissibili deve sempre essere quella della «necessarietà e ragionevolezza della limitazione» (sent. n. 141/1996).

Particolarmente significativa sul punto, infine, è anche la sentenza n. 143/2013 della Corte costituzionale, nella quale si è evidenziato come «nelle operazioni di bilanciamento non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango».

In sintesi, dunque, si ritiene che la tutela della libertà di avvalersi di un aiuto a porre fine alla propria vita in modo dignitoso, nelle condizioni di sofferenza e malattia di cui si è detto, appare sacrificata senza alcun corrispettivo, in termini di innalzamento di altri diritti costituzionali.

Il secondo aspetto su cui si ritiene di porre l'attenzione involge la violazione del principio personalista di cui all'art. 2 della Costituzione, unitamente alla libertà di autodeterminazione in ordine alla scelta di cure mediche.

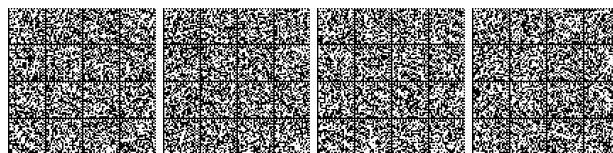
La necessità della sussistenza dei trattamenti di sostegno vitale, invero, affinché le condotte di aiuto al suicidio possano essere ritenute non punibili, si pone in contrasto con il principio personalista, con l'invulnerabilità della libertà personale di cui all'art. 13 della Costituzione, nonché della libertà di autodeterminazione con specifico riguardo alle cure mediche di cui al dettato congiunto degli articoli 2, 3, 13 e 32 della Costituzione.

Secondo il principio personalista l'organizzazione sociale deve tendere all'obiettivo assolutamente primario di favorire «lo sviluppo di ogni singola persona umana» (sent. n. 167/1999), sviluppo che non si può arrestare al momento delle scelte di fine vita e di liberazione dal dolore causato da una malattia irreversibile da parte di chi ne è afflitto.

Ebbene, l'art. 2, unitamente agli articoli 13 e 32, secondo comma della Costituzione, tutela appunto la libertà di autodeterminazione in ambito terapeutico (sent. n. 438/2008), la quale si estende sino ad abbracciare, all'interno di un rapporto medicalizzato, la scelta di congedarsi dalla vita nel caso di malattia irreversibile che provoca gravi sofferenze fisiche o psicologiche, ferma restando la piena capacità di intendere e di volere e la libertà ed autonomia della scelta stessa (sent. n. 242/2019).

Conseguentemente, la rilevanza penale delle condotte di agevolazione come quelle degli indagati, così come risultante dall'attuale formulazione dall'art. 580 del codice penale, nella parte in cui prevede il requisito dei trattamenti di sostegno vitale, si pone in netto contrasto con l'esercizio di tale libertà.

Per effetto della sanzione penale in capo agli agevolatori, invero, è precluso ad ammalati nelle medesime condizioni della R ... di avvalersi di un aiuto esterno in una scelta tanto drammatica, venendo anzi imposto di proseguire nel calvario delle loro sofferenze e a rassegnarsi all'evoluzione della malattia, che trasforma la loro vita in una drammatica sopravvivenza.



In definitiva, la scelta di congedarsi dalla vita in simili frangenti si pone quale essenziale e incoercibile modalità di affermazione della propria personalità, su cui l'individuo deve potersi liberamente autodeterminare.

Sul punto, dunque, le difficoltà che affiorano sembrano riconducibili ad una problematica di fondo: la stessa previsione del requisito del trattamento di sostegno vitale.

Alla luce dell'attuale tessuto normativo, per quanto la si estenda, infatti, ogni possibile interpretazione correttiva dovrà continuare a richiedere che il paziente sia sottoposto ad una qualche forma di trattamento, e ciò appare contraddittorio rispetto alla finalità di tutela dei diritti fondamentali che la Corte costituzionale afferma. di voler perseguire con la non punibilità dei terzi che prestano il proprio apporto nella scelta suicidaria altrui.

Rispetto a tale finalità, invero, tale requisito sembra privo di effettiva capacità selettiva.

Il diritto dell'individuo di scegliere il percorso medico per liberarsi dalle sofferenze nonché quello di sottrarsi ad un decorso lento e ritenuto lesivo del proprio modo di intendere il concetto di dignità informano esigenze di tutela — a sommosso parere di questo Giudice — che dovrebbero dirsi slegate dalla circostanza che lo stesso paziente sia sottoposto ad un qualche trattamento.

Ciò che sembra realmente dirimente è piuttosto il concetto stesso di «malattia», e non il trattamento che questa riceve, che potrà semmai rilevare come indice della gravità o dello stadio di avanzamento della patologia.

Del resto, attualmente esiste un preciso addentellato normativo per ritenere irragionevole continuare a pretendere che il paziente sia sottoposto ad un trattamento: si tratta del già citato art. 1, comma 5, della legge n. 219/2017, che riconosce al paziente il diritto di rifiutare, sin dall'inizio, «qualsiasi» trattamento sanitario, anche di sostegno vitale (sia in senso stretto sia in senso lato), compresa la terapia del dolore; con la contraddizione per cui, allo stato, per accedere al suicidio assistito, un paziente che avesse da sempre rifiutato qualsiasi cura dovrebbe prima chiedere di essere sottoposto ad un trattamento per poi rinunciarvi.

Non si esclude che, mediante il requisito in oggetto, si sia voluta esprimere una diversa esigenza di disciplina, cioè riservare il suicidio assistito soltanto a pazienti ormai prossimi al decesso per cause naturali o comunque la cui malattia, *ex se*, porterebbe ad un esito letale. Tuttavia, anche a voler mantenere una tale logica limitativa, sarebbe forse più congruo inserire un requisito ulteriore e diverso, in ogni caso espungendo un vincolo — peraltro un *unicum* a livello internazionale nella disciplina del suicidio assistito — che di fatto espone al rischio delle segnalate ingiustizie sostanziali.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, limitatamente alle parole «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale» — ponendosi le stesse in contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in riferimento all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — e ravvisando nella parte di norma segnalata il concreto pericolo di una arbitrarietà applicativa e di un pregiudizio lesivo del principio di eguaglianza in relazione a casi di pazienti affetti da patologie gravissime che non implicano, tuttavia, il necessario ricorso a trattamenti di sostegno vitale;

Sospende il presente procedimento a carico di M. F. F. V. e C. M.;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale nella parte indicata;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bologna, 29 settembre 2025

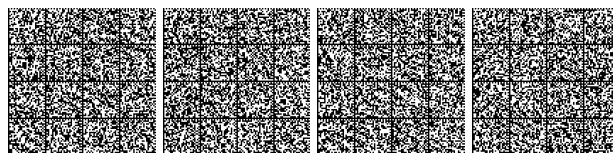
Il Giudice: ROMITO

25C00277

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-047) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

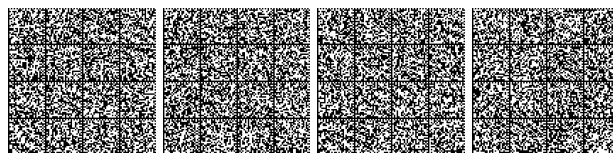
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

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

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

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

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





€ 5,00

