

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 49

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 dicembre 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. 171. Sentenza 22 settembre - 27 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Furto con strappo - Trattamento sanzionatorio - Possibile applicazione dell'attenuante della lieve entità del fatto - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza nonché della rieducazione della pena - Non fondatezza delle questioni.

— Codice penale, art. 624-*bis*, secondo e terzo comma.

— Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma. Pag. 1

N. 172. Sentenza 20 ottobre - 27 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Applicazione quando si procede per i delitti di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 cod. pen.) e di resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 cod. pen.), se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni - Esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

— Codice penale, art. 131-*bis*.

— Costituzione, artt. 3, 17 e 21. Pag. 11

N. 173. Sentenza 20 ottobre - 27 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Furto in abitazione - Concorso di circostanze - Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente con quella aggravante di aver commesso il fatto con violenza sulle cose - Violazione del principio di eguaglianza e disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

— Codice penale, art. 624-*bis*, quarto comma.

— Costituzione, art. 3. Pag. 16

N. 174. Sentenza 21 ottobre - 28 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) - Finanziamento - Utilizzo di una quota del Fondo sanitario regionale, senza differenziazione tra attività sanitarie e non, nonché, nelle prime, di quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) - Finanziamento - Determinazione, tramite la legge di approvazione o di variazione del bilancio regionale, dell'entità delle assegnazioni della quota del Fondo sanitario regionale da destinarvi - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*, nella parte in cui rinviava al comma precedente nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 25 del 2024.



- Legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10, art. 22, commi 1, lettera *a*), nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 e 2, nella parte in cui rinviava alla lett. *a*) del comma 1 nel testo antecedente alle modifiche.
- Costituzione, artt. 3, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e*) e *m*), e terzo, e 119, primo comma. Pag. 22

N. 175. Sentenza 6 ottobre - 28 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia e criminalità organizzata - Informazione antimafia interdittiva - Potere del prefetto che l'adotta di escluderne gli effetti che impediscono o pregiudicano l'esercizio delle attività imprenditoriali se ne deriva la mancanza di mezzi di sostentamento per il destinatario e la famiglia - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento nonché violazione del diritto al lavoro e della libertà di iniziativa economica - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 92.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4 e 41. Pag. 30

N. 176. Ordinanza 6 ottobre - 28 novembre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Domanda risarcitoria proposta in via riconvenzionale nei confronti di Vittorio Sgarbi, deputato all'epoca dei fatti, per dichiarazioni, rese extra moenia, nel post pubblicato sulla sua pagina Facebook il 6 maggio 2019, asseritamente diffamatorie - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Ancona - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

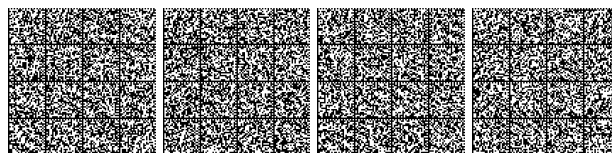
- Deliberazione della Camera dei deputati dell'8 maggio 2024 (doc. IV-ter, n. 6-A).
- Costituzione, artt. 68, primo comma, e 102. Pag. 35

N. 177. Sentenza 22 ottobre - 1° dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Assistenza primaria e continuità assistenziale - Proroga, sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle relative sedi e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025, della possibilità che i medici di medicina generale in quiescenza aderiscano al progetto assistenziale attivato dalle Aziende sanitarie locali (ASL), anche con contratti libero professionali, e dispongano del ricettario - Ricorso del Governo - Lamentata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025 n. 2, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*); statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4 e 5. Pag. 37



N. 178. Ordinanza 20 ottobre - 1° dicembre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Prerogative parlamentari - Deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2025 - Adozione di un decreto-legge riproduttivo di un disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato della Repubblica per il suo esame (nella specie: in materia di sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio, vittime dell'usura e ordinamento penitenziario) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dall'on. Riccardo Magi nei confronti del Governo - Lamentata lesione delle prerogative delle Camere e dei singoli parlamentari - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Consiglio dei ministri 4 aprile 2025, in relazione al decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48.
- Costituzione, artt. 71 e 72.

Pag. 44

N. 179. Sentenza 8 ottobre - 2 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Importi spettanti al consulente tecnico nel caso di ammissione della parte di un giudizio civile al patrocinio a spese dello Stato - Riduzione della metà - Esclusione della riduzione nel caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate - Omessa previsione - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 47

N. 180. Sentenza 7 ottobre - 2 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

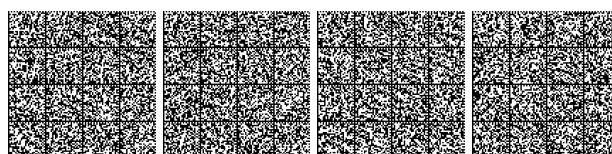
Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Deducibilità del contributo straordinario dall'IRES - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di capacità contributiva e della riserva di legge in materia di prestazione patrimoniale imposta - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Deducibilità del contributo straordinario dall'IRES - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di capacità contributiva del diritto di proprietà, tutelato anche in via convenzionale e della riserva di legge in materia di prestazione patrimoniale imposta - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Modalità di calcolo - Raffronto tra diversi periodi temporali - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dal decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e, successivamente, dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53 e 117, primo comma; Protocollo Addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 51



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 novembre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico – Concorso pubblico – Norme della Regione autonoma Sardegna – Proroga dei termini di efficacia delle graduatorie – Modifica alla legge regionale n. 14 del 2025 – Previsione che è prorogata l'efficacia della graduatoria del concorso pubblico bandito dall'Azienda regionale dell'emergenza ed urgenza Sardegna (AREUS) per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi - categoria C, ai sensi dell'art. 6, comma 23, della legge regionale n. 17 del 2021, la cui graduatoria è stata approvata con delibera del Direttore generale AREUS n. 121 del 4 aprile 2023.

Impiego pubblico – Trattamento economico – Norme della Regione autonoma Sardegna – Reddito di inclusione sociale (REIS) – Previsione che la Regione assegna ai comuni, quali enti gestori della misura relativa al REIS, una quota pari all'1,5 per cento del contributo annuale per il REIS, per coprire i costi relativi all'attivazione dei servizi esterni che si occupano della gestione della misura o, in alternativa, per la copertura dei maggiori oneri sostenuti dall'ente locale per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni all'amministrazione incaricati della gestione del REIS.

- Legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24 (Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie), art. 9, commi 19, lettera b), e 26.

Pag. 66

- N. 228. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 16 dicembre 2024

Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova – Reati di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (reati di “piccolo spaccio”) – Mancato inserimento nel novero dei reati di cui all'art. 550, comma 2, lettera c), cod. proc. pen. (casi di citazione diretta a giudizio), ai fini della possibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.

- D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 5, in combinato disposto con l'art. 168-bis del codice penale e con l'art. 550, comma 2, lettera c), del codice di procedura penale.

Pag. 70

- N. 229. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania del 5 novembre 2024

Processo tributario – Giudizio di appello davanti alla corte di giustizia tributaria di secondo grado – Nuove prove in appello – Divieto di deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della sottoscrizione degli atti, delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'art. 14, comma 6-bis, del d.lgs. n. 546 del 1992.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 58, comma 3, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera bb), del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario).

Pag. 75



N. 230. Ordinanza del Tribunale di Verona del 4 agosto 2025

Fallimento e procedure concorsuali – Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza (CCII)

– **Esdebitazione – Creditori per fatto o causa anteriori che non hanno partecipato al concorso – Previsione che l’esdebitazione opera nei loro confronti per la sola parte eccedente la percentuale attribuita nel concorso ai creditori di pari grado – Denunciata inoperatività dell’esdebitazione nei confronti di creditori volontariamente non insinuati al passivo, nel caso in cui i creditori insinuati di pari grado siano stati integralmente soddisfatti.**

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 278, comma 2.....

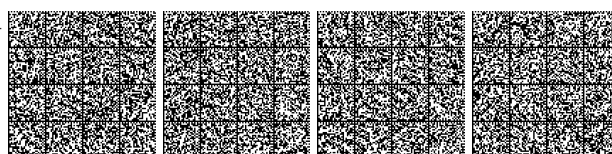
Pag. 84

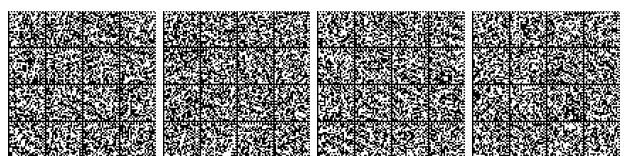
N. 231. Ordinanza della Corte di cassazione del 16 agosto 2025

Spettacolo – Sanzioni amministrative – Certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo – Illecito amministrativo conseguente alla mancata richiesta del certificato di agibilità – Sostituzione dell’art. 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 708 del 1947 – Esonero, per le imprese di esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi, dall’obbligo della richiesta del certificato di agibilità nei confronti dei lavoratori dello spettacolo, appartenenti a categorie specificamente individuate, con contratto di lavoro subordinato, qualora tali lavoratori siano utilizzati nei locali di proprietà o di cui le predette imprese abbiano un diritto personale di godimento, per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l’INPS – Applicazione retroattiva della novella – Omessa previsione.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 1097, sostitutivo dell’art. 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708 (Disposizioni concernenti l’Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo), ratificato, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1952, n. 2388. .

Pag. 91





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 171

Sentenza 22 settembre - 27 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Furto con strappo - Trattamento sanzionatorio - Possibile applicazione dell'attenuante della lieve entità del fatto - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza nonché della rieducazione della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 624-*bis*, secondo e terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

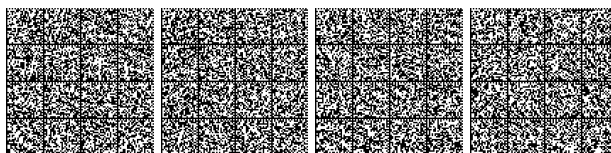
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis*, commi secondo e terzo, del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano, con ordinanze del 9 dicembre 2024 e 14 marzo 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 246 del registro ordinanze 2024 e 59 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 4 e 15, dell'anno 2025.

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

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con ordinanza iscritta al n. 246 reg. ord. del 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis*, secondo comma, del codice penale nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.



Riferisce il rimettente di dover giudicare un uomo imputato del delitto, aggravato dalla recidiva infraquinquennale, di cui all'art. 628, secondo comma, cod. pen., il quale, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, dopo aver sottratto una collana d'oro a un soggetto che percorreva a piedi una piazza di Firenze strappandogliela dal collo ed essersi subito allontanato di corsa, veniva inseguito e bloccato da un altro soggetto; a quel punto, per assicurarsi il possesso della collana e garantirsi l'impunità, tentava inutilmente di divincolarsi.

L'autore del reato veniva arrestato per il reato di rapina impropria e presentato al giudice per la convalida dell'arresto e il successivo giudizio direttissimo.

Il giudice convalidava l'arresto e, previa qualificazione del fatto come furto con strappo ai sensi dell'art. 624-bis, secondo comma, cod. pen., procedeva con il rito direttissimo; dopo alcuni rinvii l'imputato chiedeva proseguirsi con il rito abbreviato, condizionato alla produzione di alcuni documenti e il giudice provvedeva in conformità. Il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputato per il reato di furto con strappo alla pena finale - previo riconoscimento delle attenuanti generiche - di due anni e otto mesi di reclusione e a euro 618 di multa; la difesa chiedeva l'esclusione della contestata recidiva, il riconoscimento delle attenuanti ex art. 62, numeri 4) e 6), cod. pen., e delle attenuanti generiche, con l'applicazione del minimo della pena.

Ritiene il giudice *a quo* che sia pacifica la realizzazione, da parte dell'imputato, di un furto con strappo e rileva che la collana è stata recuperata dall'uomo che lo ha inseguito, che l'ha poi restituita al derubato.

Osserva il rimettente, quanto alla rilevanza della questione, che l'art. 624-bis, secondo comma, cod. pen. incrimina la condotta di «chi si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, strappandola di mano o di dosso alla persona». Per tale condotta è prevista l'applicazione della pena indicata al primo comma dello stesso articolo in relazione al furto in abitazione, vale a dire la reclusione da quattro a sette anni e la multa da euro 927 a 1.500.

Nell'ambito degli ipotetici fatti riconducibili alla fattispecie criminosa in questione, l'episodio ora in contestazione si contraddistinguerebbe per la sua lieve entità, deponendo in tal senso plurimi elementi.

Innanzitutto, l'imputato ha operato da solo e l'energia dispiegata per porre in essere il furto era limitata: egli procedeva a piedi e non, ad esempio, a bordo di un motociclo e la persona offesa (un uomo di mezza età e quindi non un minorenne o un soggetto in età avanzata) non ha riportato nessun tipo di conseguenze lesive, neppure in termini di abrasioni.

Inoltre, il fatto si è svolto in pieno giorno, in una piazza cittadina, e non di notte in un luogo isolato, ciò che avrebbe potuto comportare effetti pregiudizievoli in capo alla persona offesa in termini psicologici.

Oggetto dello scippo è stata una collana che, quand'anche fosse stata di oro, avrebbe avuto un valore relativamente limitato. La collana è stata, in ogni caso, recuperata poco dopo il fatto, per cui non persiste alcun danno residuo sul piano patrimoniale.

Il disvalore del fatto oggetto del procedimento sarebbe in definitiva estremamente ridotto.

Qualora fosse prevista, come auspicato, una fattispecie attenuata per l'ipotesi del fatto di lieve entità, tale circostanza potrebbe senz'altro applicarsi nel caso di specie, fatta salva l'eventuale applicazione delle ulteriori attenuanti evocate dalla difesa sulla base di elementi diversi.

Quanto alla non manifesta infondatezza, secondo il giudice *a quo*, la disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima nella misura in cui non prevede un'attenuazione del trattamento sanzionatorio del minimo edittale di quattro anni di reclusione, oltre alla multa, in relazione a condotte delittuose che, per quanto conformi al tipo, risultino di gravità assai limitata.

Afferma il rimettente di essere consapevole che una questione simile, inerente all'art. 624-bis, primo comma, cod. pen. (furto in abitazione), è già stata in precedenza sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale e dichiarata inammissibile con la sentenza n. 117 del 2021; sarebbe tuttavia possibile una rivisitazione delle considerazioni svolte alla luce delle successive sentenze di questa Corte n. 86 del 2024 e n. 120 del 2023, con le quali è stata introdotta un'analogia circostanza attenuante, rispettivamente, per i reati di rapina e di estorsione.

Inoltre, mentre con riguardo a taluni delitti come il furto, il particolare rigore sanzionatorio è attenuato dalla possibilità di bilanciamento con una circostanza attenuante, nel furto con strappo, viceversa, l'eccezionale asprezza del trattamento sanzionatorio si esprimerebbe già nella cornice edittale di base, sicché l'eventuale riconoscimento delle circostanze attenuanti previste dall'ordinamento - pur possibile - non sarebbe sufficiente a rendere tale eccesso sanzionatorio compatibile con i principi costituzionali, cosicché l'art. 624-bis, secondo comma, cod. pen. violerebbe gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

L'estremo rigore del minimo edittale previsto per il predetto reato violerebbe il principio di necessaria ragionevolezza nella determinazione della pena, soprattutto se ricollegato alla fondamentale funzione rieducativa che la stessa



deve perseguire per espresso dettato costituzionale. In assenza di una previsione specifica che contempli una pena più mite per fatti di entità più lieve - come invece disposto per altre fattispecie - in casi come quello in esame (in cui, per modalità della condotta ed entità dell'offesa, il fatto concretamente realizzato sia di gravità contenuta) non sarebbe possibile adeguare correttamente il trattamento sanzionatorio alla gravità del fatto e alla necessaria rieducazione del suo autore.

Con riguardo all'art. 624-*bis*, secondo comma, cod. pen., la mancata previsione di una fattispecie attenuata per le ipotesi di lieve entità sarebbe censurabile sia in punto di ragionevolezza intrinseca del trattamento sanzionatorio, sia sotto il più generale profilo del principio di uguaglianza in relazione a quanto previsto per altre condotte delittuose.

Sotto il primo profilo, a fronte di una cornice edittale che prevede una pena minima di quattro anni di reclusione (oltre a una multa), sarebbe irragionevole la mancata previsione di un'attenuazione della pena per i fatti di lieve entità.

Sotto il secondo profilo, la mancata previsione di una fattispecie attenuata per le ipotesi di lieve entità violerebbe il principio di uguaglianza in relazione a quanto previsto per i reati di rapina e di estorsione.

Le fattispecie del furto con strappo e della rapina propria sarebbero, come rilevato dalla Corte di cassazione, per così dire, confinanti: nell'ambito di entrambe vi sarebbe l'apprensione di un bene altrui con modalità lato sensu violente, ma i due reati si distinguerebbero in relazione alla direzione della violenza.

La stessa Corte costituzionale, prosegue il rimettente, nella sentenza n. 125 del 2016, ha affermato che la distinzione tra la fattispecie incriminatrice del furto con strappo (art. 624-*bis*, secondo comma, cod. pen.) e quella della rapina (art. 628 cod. pen.) risiederebbe nella diversa direzione della violenza esplicata dall'agente. Sussisterebbe un furto con strappo quando la violenza sia immediatamente rivolta verso la cosa, e solo indirettamente verso la persona che la detiene, mentre costituirebbe una rapina l'impossessamento della cosa mobile altrui mediante una violenza diretta sulla persona. Nel furto con strappo la vittima risentirebbe della violenza solamente in modo riflesso, come effetto della violenza impiegata sulla cosa per strapparla di mano o di dosso alla persona, mentre nella rapina la violenza alla persona costituirebbe il mezzo attraverso il quale avviene la sottrazione.

Alla luce della citata differenziazione, il reato di rapina sarebbe agevolmente individuabile come più grave rispetto al reato di furto con strappo.

La stessa maggiore gravità sarebbe individuabile anche per il reato di estorsione.

Osserva il rimettente che, se l'attuale imputato avesse esercitato una violenza diretta modesta (e non solo indiretta) contro la persona offesa per impossessarsi del bene, il fatto avrebbe dovuto qualificarsi come rapina (reato più grave), ma avrebbe potuto ritenersi di lieve entità, in considerazione della limitata gravità della violenza, del contesto (in pieno giorno, in una piazza cittadina), dell'oggetto della condotta e del successivo recupero del bene.

Analogamente, se - dopo la sottrazione mediante strappo - per conseguire il possesso del bene o per assicurarsi l'impunità lo scippatore avesse usato un minimo di violenza o di minaccia nei confronti della persona offesa o di chi lo ha inseguito, si sarebbe configurato il più grave reato di rapina impropria e, in tal caso, l'imputato avrebbe potuto beneficiare della circostanza attenuante introdotta con la sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024 e quindi, paradossalmente, avere un trattamento sanzionatorio più lieve.

In particolare, in caso di rapina attenuata per la lieve entità del fatto la pena minima irrogabile sarebbe di tre anni e quattro mesi di reclusione oltre alla multa, fatta salva l'applicazione di eventuali ulteriori circostanze attenuanti (ad esempio quella ex art. 62, numero 4, cod. pen. e le circostanze attenuanti generiche). Analoga pena sarebbe applicabile per l'estorsione, riconoscendo la circostanza attenuante della lieve entità.

Per il furto con strappo - che secondo il rimettente sarebbe reato meno grave - la pena minima irrogabile è, viceversa, quella di quattro anni di reclusione oltre alla multa, senza considerare le eventuali circostanze attenuanti.

Sarebbe evidente l'irragionevolezza della previsione, per un reato più lieve, di un trattamento sanzionatorio più severo rispetto a quello previsto per il reato più grave.

Una simile pena, irragionevole sia sotto il profilo intrinseco, sia in relazione alle fattispecie più gravi di rapina e di estorsione, non potrebbe del resto assolvere alla funzione rieducatrice di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. La pena stessa sarebbe infatti eccessiva e ingiusta, violando il canone della proporzionalità rispetto al fatto di reato posto in essere e in raffronto alle citate fattispecie più gravi. In quanto sproporzionata, essa non potrebbe essere percepita dal condannato come giusta ed esplicare, quindi, la propria funzione rieducativa; al contrario, il condannato non potrebbe che percepirla come irragionevole e non aderire al trattamento rieducativo.

Non sarebbero, infine, percorribili interpretazioni conformi della disposizione censurata ai parametri costituzionali evocati, essendo chiaro e univoco il dato letterale.



2.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano, con ordinanza iscritta al n. 59 reg. ord. del 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., dell'art. 624-*bis*, commi secondo e terzo, cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente un terzo quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

Riferisce il rimettente di dover giudicare un uomo imputato del delitto di cui agli artt. 624-*bis*, secondo comma, e 625, primo comma, numero 8-*bis*), cod. pen. Segnatamente, a bordo di un treno, durante la fase di arresto del convoglio, si impossessava di una catenina d'oro con ciondolo in acquamarina, strappandola dal collo della vittima e dandosi alla fuga, scendendo dal treno ormai fermo, all'interno della stazione di Milano Affori.

Sostiene il giudice *a quo* che l'imputato è stato sottoposto a fermo di indiziato di delitto per il reato di furto con strappo aggravato, commesso su un mezzo di trasporto pubblico.

Il pubblico ministero esercitava l'azione penale con richiesta di giudizio immediato e il giudice per le indagini preliminari emetteva il relativo decreto; l'imputato chiedeva di procedere nelle forme del rito abbreviato e il giudice *a quo*, in qualità di giudice dell'udienza preliminare, fissava l'udienza per l'ammissione del rito e l'eventuale discussione.

Dopo l'ammissione al rito abbreviato, il difensore dell'imputato chiedeva al giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis* cod. pen. in relazione al quantum di pena, relativamente al minimo edittale, per violazione degli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost.

Ritiene il rimettente che le questioni di legittimità costituzionale prospettate siano rilevanti, vertendo sulla asserita non proporzionalità e irragionevolezza della vigente disciplina normativa in materia di furto con strappo ai sensi dell'art. 624-*bis*, commi secondo e terzo, cod. pen., per ritenuta violazione dei principi di uguaglianza sostanziale e razionalità di cui all'art. 3 Cost., nonché dei principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa a cui la pena deve sempre tendere, sanciti dall'art. 27, commi primo e terzo, Cost.

La soluzione delle questioni di legittimità costituzionale influirebbe direttamente sul giudizio *a quo*, nel caso in cui il rimettente decidesse di condannare l'imputato per le condotte in contestazione.

Osserva il rimettente come non appaiano percorribili interpretazioni costituzionalmente orientate della disposizione censurata e che l'art. 5 della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa) ha innalzato la pena per il furto con strappo ridisegnando la cornice edittale da un minimo di quattro a un massimo di sette anni.

Ritiene il rimettente che non sarebbe percorribile la via della mitigazione del trattamento sanzionatorio attraverso il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche ai sensi dell'art. 62-*bis* cod. pen., atteso come queste non possano assolvere alla funzione di correggere l'eventuale sproporzione dei limiti edittali stabiliti dal legislatore.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che, nel caso di specie, ricorra la stessa *ratio* posta a fondamento delle pronunce della Corte costituzionale n. 120 del 2023 (per le ipotesi di estorsione) e n. 86 del 2024 (per il reato di rapina).

L'attuale sistema normativo, a seguito delle riforme che si sono verificate negli ultimi anni al fine di inasprire le pene e disincentivare la commissione del reato in esame, prevederebbe una disciplina contrastante con i principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e con quello della finalità rieducativa della pena, ai sensi dell'art. 27, commi primo e terzo, Cost.

Sarebbe irragionevole e sproporzionata l'equiparazione del furto con strappo al furto in abitazione, essendo la seconda una fattispecie connotata da maggiore offensività, atteso come la disposizione tuteli anche la sfera del domicilio personale.

Parimenti irragionevole apparirebbe la parificazione nel trattamento sanzionatorio, segnatamente nel minimo edittale, delle ipotesi di furto con strappo aggravato a quelli di rapina ed estorsione, caratterizzate da violenza sulla persona.

Nel caso in esame, sarebbe stato innalzato il limite minimo edittale senza introdurre una "valvola di sicurezza" che permetta al giudice di temperare la sanzione quando l'offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così severa.

L'art. 624-*bis* cod. pen., nel non prevedere un congruo limite edittale o, quantomeno, la riduzione di pena fino a un terzo, quindi, parificherebbe ingiustificatamente situazioni eterogenee, erodendo la discrezionalità del giudice e la possibilità di valorizzare le peculiarità del caso concreto.

La prospettiva di esecuzione di una pena eccessivamente gravosa, come nel caso di specie, sarebbe inoltre suscettibile di ingenerare nel condannato la convinzione di essere vittima di un ingiusto sopruso, sentimento che vanificherebbe qualunque efficace percorso rieducativo, cui le pene devono sempre tendere.



3.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili in quanto le ordinanze di rimessione mancherebbero di una adeguata e autonoma illustrazione dei motivi della rilevanza e di quelli per i quali la normativa censurata integrerebbe una violazione dei principi di ragionevolezza e della funzione rieducativa della pena.

Il Tribunale di Firenze e il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano si limiterebbero, infatti, ad affermare l'eccessività del minimo edittale rispetto ai fatti di lieve entità, senza però esplicitare i motivi in concreto di questa ritenuta sproporzione.

Inoltre, pur se il *petitum* delle questioni proposte sarebbe relativo alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 624-bis, secondo comma, cod. pen. con riguardo al trattamento sanzionatorio per violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 3 e 27 Cost., la relativa causa *petendi* si incentrerebbe sulla irragionevolezza del trattamento sanzionatorio troppo elevato nel minimo, sicché il rimettente avrebbe dovuto motivare in relazione a questo aspetto, onere che, a parere dell'Avvocatura, non sarebbe stato soddisfatto, il che costituirebbe motivo di inammissibilità delle dedotte questioni.

Quanto alla ritenuta violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., le ordinanze di rimessione cadrebbero in errore nell'individuare il presupposto interpretativo da cui ha tratto origine il promovimento dei giudizi di legittimità costituzionale, ossia che anche per il delitto di furto con strappo debbano essere valutati i medesimi profili che hanno condotto la Corte costituzionale a introdurre, con le citate sentenze n. 120 del 2023 e n. 86 del 2024, una circostanza attenuante per i fatti di lieve entità, rispettivamente, per i delitti di estorsione e di rapina.

Invero, secondo la difesa statale, le richiamate sentenze evidenzerebbero come l'introduzione della "valvola di sicurezza" sanzionatoria del fatto lieve fosse giustificata, nelle predette ipotesi delittuose, dalla necessità di poter modulare e rendere proporzionata la sanzione al caso concreto, trattandosi di delitti caratterizzati dall'elemento essenziale della «"violenza o minaccia"», con una «"latitudine"» tale da includere una "pluralità di condotte materiali" non del tutto sovrapponibili»; viceversa, il furto con strappo sarebbe una fattispecie delineata in termini definiti.

L'Avvocatura generale ricorda, infine, come la Corte costituzionale avrebbe evidenziato che la tecnica legislativa, consistente nel «"ritagliare"» fattispecie di minore gravità in funzione di un riequilibrio complessivo della disciplina penale, si addica essenzialmente alle ipotesi nelle quali il reato-base abbia una formulazione molto ampia (è citata la sentenza n. 88 del 2019).

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica (reg. ord. n. 246 del 2024), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-bis, secondo comma, cod. pen. nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata per il reato di furto con strappo è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

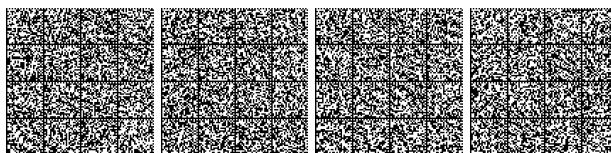
Il rimettente ritiene innanzitutto violato il principio di ragionevolezza in quanto il furto con strappo, privo di una attenuante di lieve entità, sarebbe caratterizzato da una eccezionale asprezza del trattamento sanzionatorio e, in particolare, da una pena edittale minima di quattro anni di reclusione e 927 euro di multa, sanzione che non permetterebbe, nei casi di minore offensività, di contenere la pena entro i limiti della proporzionalità rispetto alla gravità del fatto e all'importanza del bene giuridico leso.

Ritiene altresì violato il principio di uguaglianza, rispetto ai reati di rapina ed estorsione - che sarebbero più gravi del furto con strappo in quanto caratterizzati da violenza alla persona - per i quali è prevista l'attenuante della lieve entità del fatto.

Infine, sarebbe leso il principio della finalità rieducativa della pena, in quanto si tratterebbe di una sanzione eccessiva e sproporzionata che non potrebbe essere percepita dal condannato come "giusta".

2.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano (reg. ord. n. 59 del 2025) ha sollevato, anch'egli in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-bis, commi secondo e terzo, cod. pen. con lo stesso *petitum*.

Il rimettente formula le medesime censure riferendole però, oltre che al secondo comma dell'art. 624-bis, cod. pen., anche al terzo comma (secondo cui «[l]a pena è della reclusione da cinque anni a dieci anni e della multa da euro 1.000 a euro 2.500 se il reato è aggravato da una o più delle circostanze previste nel primo comma dell'articolo 625 ovvero se ricorre una o più delle circostanze indicate all'articolo 61»), che individua diverse e più gravi pene nell'ipotesi di furto con strappo aggravato.



Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che il principio di uguaglianza sia violato in quanto il furto con strappo è equiparato, quanto al trattamento sanzionatorio, al furto in abitazione, fattispecie quest'ultima che sarebbe connotata da maggiore offensività, atteso che tale reato sarebbe posto a presidio del domicilio, bene giuridico costituzionalmente protetto.

3.- Data la corrispondenza del *petitum* e dei parametri evocati, e preso atto che i motivi di doglianza sono simili e in gran parte sovrapponibili, tutti diretti a lamentare l'eccessività del minimo edittale previsto per il reato di furto con strappo e a chiedere l'introduzione dell'attenuante della lieve entità, le ordinanze possono essere riunite e decise congiuntamente.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di motivazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza, per incoerenza del *petitum* in relazione alla causa petendi.

Le censure si incentrerebbero, più che sulla irragionevolezza dell'assenza dell'attenuante della lieve entità, sulla eccessività del trattamento sanzionatorio nel minimo.

Le suddette doglianze sarebbero altresì inammissibili per erroneità del presupposto interpretativo, in quanto, al contrario che per i reati di estorsione e rapina per i quali questa Corte ha introdotto la circostanza di lieve entità, rispettivamente, con le sentenze n. 120 del 2023 e n. 86 del 2024, il furto con strappo sarebbe caratterizzato da elementi ben definiti, cosicché non sarebbe possibile individuare ipotesi di lieve entità del fatto.

5.- Le eccezioni non sono fondate.

5.1.- Quanto alla carenza di motivazione, i giudici rimettenti hanno invero adeguatamente argomentato sulla rilevanza delle questioni sia riportando puntualmente le imputazioni in cui sono descritte, in maniera chiara e dettagliata, le concrete condotte che sono tenuti a giudicare, sia esponendo in maniera non implausibile le ragioni che li inducono a ritenere, nel caso concreto, che possano ravvisarsi fatti di lieve entità, e hanno infine esposto le ragioni per le quali sarebbe eccessiva la pena minima prevista per il furto con strappo.

In particolare, quanto alla asserita assenza di una adeguata e autonoma illustrazione dei motivi per cui il minimo edittale censurato sarebbe troppo elevato per i fatti di lieve entità, entrambe le ordinanze motivano plausibilmente circa l'eccessività del trattamento sanzionatorio rispetto alle ipotesi concrete che i giudici sono chiamati a giudicare e che entrambi ritengono di disvalore tale da non giustificare un minimo edittale di quattro anni di reclusione.

Per costante giurisprudenza costituzionale, la motivazione sulla rilevanza formulata dal giudice *a quo* è oggetto di un controllo meramente esterno a opera di questa Corte, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, palesemente erranea e contraddittoria, con riguardo all'applicabilità della norma nel processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 137 e n. 129 del 2025, n. 122 e n. 23 del 2024). Tale controllo non si spinge fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo questa Corte sindacare tale valutazione solo se essa appaia assolutamente priva di fondamento.

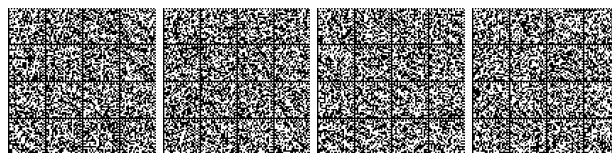
Inoltre, entrambe le ordinanze si soffermano sui profili di irragionevolezza estrinseca della disposizione censurata, individuando *tertium comparationis* in parte divergenti (l'ordinanza iscritta al n. 246 reg. ord. del 2024 insiste, in particolare, sulle ipotesi di estorsione e rapina di lieve entità; l'ordinanza iscritta al n. 59 reg. ord. del 2025 rimarca l'indebita parificazione tra furto in abitazione e scippo, da un lato, e quella tra furto con strappo aggravato e rapina ed estorsione semplice, dall'altro), ma tutti coerenti ed omogenei rispetto alla disposizione censurata.

5.2.- Altrettanto non fondata è l'eccezione di difetto di rilevanza delle questioni in ragione della non idoneità del *petitum* a eliminare il *vulnus* costituzionale e della sua incoerenza rispetto alla causa petendi.

Quanto, in particolare, all'ordinanza iscritta al n. 59 reg. ord. del 2025, nonostante l'art. 624-*bis*, quarto comma, cod. pen. preveda la "blindatura" cosiddetta "totale" delle circostanze aggravanti di cui all'art. 625 cod. pen., è sempre vero che, pur non potendo eventuali attenuanti essere ritenute equivalenti o prevalenti, la disposizione stabilisce che «le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti».

La disposizione pretende, dunque, che l'aumento per le predette aggravanti vada comunque sempre operato, ma stabilisce che, una volta eseguito tale aumento di pena, possa essere applicata la circostanza diminvente del fatto di lieve entità.

Ne deriva la rilevanza delle questioni, posto che, ove venisse accolta, il giudice potrebbe, in ogni caso, applicare una diminuzione di pena derivante dalla circostanza della lieve entità, pur dovendola riferire alla pena determinata all'esito dell'aumento sanzionatorio previsto per l'aggravante.



5.3.- Quanto alla eccepita incoerenza del petitum in relazione alla causa petendi si osserva che alla luce della giurisprudenza costituzionale può parlarsi di contraddittorietà del petitum che determina l'inammissibilità della questione solo quando le modalità argomentative dell'ordinanza di remissione non consentano di individuare con chiarezza il contenuto e il "verso" delle censure, ipotizzando interventi di segno diverso e contrapposto (*ex plurimis*, sentenze n. 138 del 2024, n. 221 del 2023 e n. 205 del 2021).

Nella presente fattispecie il "verso" delle censure appare chiaro, consistendo nella richiesta della possibilità di irrogare una pena più bassa rispetto a quella prevista dal minimo edittale del furto con strappo, semplice o aggravato, in ipotesi di fatti di lieve entità.

5.4.- Infine, non è fondata l'eccezione di inammissibilità per erroneità del presupposto interpretativo poiché si tratta di obiezione che attiene al merito (*ex plurimis*, sentenze n. 101 e n. 23 del 2025 e n. 131 del 2024).

6.- In via preliminare, ritiene questa Corte necessaria una breve ricostruzione dell'evoluzione normativa del delitto di furto con strappo (anche semplicemente detto "scippo").

Nel disegno originario del codice penale del 1930 ("codice Rocco"), tanto il furto in abitazione quanto il furto con strappo erano contemplati all'art. 625 cod. pen., rispettivamente al numero 1) («se il colpevole, per commettere il fatto, si introduce o si trattiene in un edificio o in un altro luogo destinato ad abitazione») e al numero 4) («se il fatto è commesso [...] strappando la cosa di mano o di dosso alla persona»), come semplici aggravanti speciali del furto, punito, allora, nella forma base ex art. 624 cod. pen., con la pena della reclusione fino a tre anni e, dunque, con la pena minima di quindici giorni di reclusione.

L'allarme sociale generato dalla percepita diffusione dei furti e del pericolo rilevante per la sicurezza individuale, ha portato il legislatore nel 2001, con l'art. 2 della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini) all'eliminazione delle due ipotesi aggravanti dal testo dell'art. 625 cod. pen. che sono state trasportate in un nuovo art. 624-bis cod. pen. e trasformate in ipotesi autonome di reato.

L'intento del legislatore era, in particolare, quello di isolare due manifestazioni del furto ritenute piuttosto significative e allarmanti e, mediante la trasformazione in autonome ipotesi delittuose, sottrarle al meccanismo di bilanciamento delle circostanze ex art. 69 cod. pen.

In tal modo, è venuta meno la possibilità per il giudice di neutralizzare l'aumento sanzionatorio previsto per l'ipotesi aggravata, mediante il giudizio di equivalenza con eventuali circostanze di segno opposto o nei casi di ritenuta prevalenza delle attenuanti.

L'accento posto all'epoca su queste due peculiari tipologie di furto si giustificava in quanto all'offesa patrimoniale si aggiungeva anche un vulnus a interessi di natura più eminentemente personale: così nel caso di furto in abitazione, dove il fatto avviene nel domicilio, nonché nel furto con strappo, in cui la sottrazione si realizza per il tramite di una violenza che, seppure indirettamente, finisce per coinvolgere la persona vittima dell'aggressione patrimoniale.

Nel corso degli anni, la fattispecie è stata oggetto di diversi interventi normativi che ne hanno modificato la disciplina sanzionatoria, con un forte inasprimento della risposta punitiva.

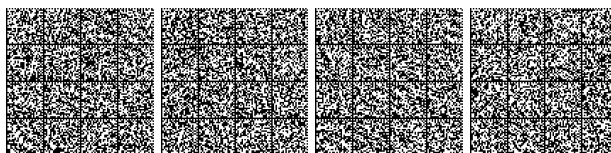
Dapprima, con l'art. 1, comma 6, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), la cornice edittale è stata portata, per la fattispecie base, alla reclusione da tre a sei anni oltre a una multa e, per quella aggravata, da quattro a dieci anni oltre a una multa; tale modifica normativa ha, inoltre, "blindato", sottraendole completamente dal giudizio di bilanciamento con eventuali circostanze di segno opposto, le ipotesi di furto con strappo aggravate ai sensi dell'art. 625 cod. pen. (ipotesi peraltro estremamente frequenti).

Per effetto della "blindatura", eventuali diminuzioni si operano oggi, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 624-bis cod. pen., sulla quantità di pena risultante dall'aumento per le aggravanti in parola.

Da ultimo, con la legge n. 36 del 2019, la pena della reclusione ha subito un ulteriore aumento, arrivando alla misura attuale: da quattro a sette anni oltre a una multa per la fattispecie base (primo comma dell'art. 624-bis cod. pen.), da cinque a dieci anni oltre a una multa per l'ipotesi aggravata (terzo comma dell'art. 624-bis cod. pen.).

L'art. 3, comma 1, della predetta legge è inoltre intervenuto sul testo dell'art. 165 cod. pen., stabilendo che «[n]el caso di condanna per il reato previsto dall'articolo 624-bis, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata al pagamento integrale dell'importo dovuto per il risarcimento del danno alla persona offesa».

Ne risulta, quindi, un quadro sanzionatorio complessivo di indubbia severità, che questa Corte ha più volte evidenziato, segnalando che «la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio è ormai diventata estremamente rilevante» (sentenza n. 190 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 259 e n. 117 del 2021): ciò deriva non solo dalla previsione di un minimo edittale consistente, quale è quello attualmente vigente di quattro anni



oltre a una multa, ma anche dalla scelta legislativa di precludere il bilanciamento di ogni attenuante (fatta eccezione per la minore età e le ipotesi della collaborazione post factum di cui all'art. 625-bis cod. pen.), rispetto alle circostanze aggravanti del reato in questione, che fanno partire la pena base da cinque anni di reclusione oltre a una multa.

7.- Dopo aver tratteggiato l'evoluzione normativa del furto con strappo all'interno dei reati contro il patrimonio, occorre confrontarsi con la vigente formulazione dell'art. 624-bis, secondo comma, cod. pen., secondo cui: «[a]lla stessa pena di cui al primo comma [reclusione da quattro a sette anni e multa da euro 927 a euro 1.500] soggiace chi si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, strappandola di mano o di dosso alla persona. La pena è della reclusione da cinque a dieci anni e della multa da euro 1.000 a euro 2.500 se il reato è aggravato da una o più delle circostanze previste nel primo comma dell'articolo 625 ovvero se ricorre una o più delle circostanze indicate all'articolo 61. Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 [reo almeno quattordicenne ma minore degli anni diciotto] e 625-bis [reo che abbia consentito l'individuazione dei correi o di coloro che hanno acquistato, ricevuto od occultato la cosa sottratta o si sono comunque intromessi per farla acquistare, ricevere od occultare], concorrenti con una o più delle circostanze aggravanti di cui all'articolo 625, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti».

I rimettenti chiedono che tale disposizione sia dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede che la pena è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

8.- Nel merito le questioni non sono fondate.

8.1.- Occorre ricordare che questa Corte ha progressivamente esteso l'attenuante “indefinita” della lieve entità (o della minore gravità) del fatto a numerose ipotesi di reato per le quali il legislatore ha previsto minimi edittali particolarmente elevati: «al sequestro estorsivo [(sentenza n. 68 del 2012)], al sabotaggio militare (sentenza n. 244 del 2022), all'estorsione (sentenza n. 120 del 2023), alla rapina (sentenza n. 86 del 2024), alla pornografia minorile (sentenza n. 91 del 2024), e da ultimo alla deformazione o sfregio permanente del viso (sentenza n. 83 del 2025)» (sentenza n. 113 del 2025).

Questa Corte ha evidenziato che «[o]ltre all'asprezza del minimo edittale, il tratto comune delle fattispecie oggetto di queste pronunce è la latitudine tipica del fatto-reato, tale da abbracciare “episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore”» (sentenza n. 83 del 2025, riferita al reato di deformazione permanente del viso di cui all'art. 583-quinquies cod. pen.).

Lo stesso concetto è stato ribadito nella sentenza n. 113 del 2025 (a proposito del reato di sequestro di persona a scopo di estorsione ex art. 630 cod. pen.), nella quale si afferma che «la funzione specifica dell'attenuante» è quella «di mitigare una risposta sanzionatoria calibrata dal legislatore con riferimento a un nucleo centrale di tipologie criminosi connotate in via generale da elevato disvalore, ma che risulterebbe sproporzionata laddove applicata in relazione a fatti che, pur integrando tutti i requisiti della fattispecie astratta, siano in concreto caratterizzati da un disvalore marcatamente inferiore, collocandosi piuttosto ai margini della fattispecie delittuosa».

È stato inoltre affermato che «nello scrutinio di legittimità costituzionale sulla proporzionalità della pena, assume rilievo centrale la formulazione particolarmente ampia della disposizione censurata, la cui latitudine normativa sia tale da ricomprendere fattispecie significativamente diversificate sul piano criminologico e del tasso di disvalore; e proprio in tali ipotesi è stata sottolineata la necessità di prevedere delle diminuenti al fine di garantire la possibilità di graduare e individualizzare la sanzione rispetto allo specifico disvalore della singola condotta e assicurare il rispetto dei principi fissati dagli artt. 3 e 27 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 120 del 2023, n. 244 del 2022, n. 117 del 2021, n. 88 del 2019, n. 106 del 2014 e n. 68 del 2012)» (sentenza n. 91 del 2024 riferita al reato di produzione di materiale pedopornografico di cui all'art. 600-ter cod. pen.).

Nella medesima pronuncia questa Corte ha rilevato che «la mancata previsione di una “valvola di sicurezza” che consenta al giudice di modulare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto [...], può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza».

In effetti, proprio il fatto che la circostanza della lieve entità sia stata introdotta nei reati più disparati lascia intendere che è proprio la possibilità di individuare delle condotte che in concreto si stacchino in maniera significativa dalla portata offensiva astratta del reato, a rendere costituzionalmente obbligata l'introduzione di tale “valvola di sicurezza”, che permetta di adeguare la pena all'offensività del fatto concreto, secondo i principi di uguaglianza e proporzionalità.



8.2.- Occorre qui valutare se tale attenuante debba trovare applicazione anche al furto con strappo, ipotizzando le possibili manifestazioni del reato onde verificare la necessità di introdurre una “valvola di sicurezza” per fatti che, pur integrando tutti i requisiti della fattispecie astratta del reato, siano in concreto caratterizzati da un disvalore marcatamente inferiore, collocandosi ai margini della fattispecie delittuosa.

Ebbene, secondo la giurisprudenza univoca della Corte di cassazione «“lo strappo” di cui all’art. 624[-bis] cod. pen. [è] connotato da un qualche grado di violenza, seppure esercitata sulla cosa e non sulla persona, direttamente finalizzata allo spossessamento del bene» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 7 novembre 2024-27 gennaio 2025, n. 2985; nello stesso senso, sezione quinta penale, sentenza 9 giugno-26 ottobre 2016, n. 44976).

È stato inoltre affermato che, ai fini dell’applicazione dell’art. 624-bis, secondo comma, cod. pen. «occorre [...] che la persona offesa avverta materialmente l’azione violenta diretta sulla res [...] Diversamente [...] risulterebbe integrato il furto con destrezza» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 21 giugno-20 settembre 2022, n. 34740).

Già in passato, inoltre, la medesima Corte di cassazione aveva affermato che «lo scippo è un furto che si concreta in un atto violento esercitato su un oggetto il quale viene staccato improvvisamente dalla persona del detentore in modo che questo percepisca la violenza dell’atto» (Corte di cassazione, sezione seconda, sentenza 24 novembre 1981-8 maggio 1982, n. 4813).

Emerge, dunque, che nello scippo, l’apprensione del bene altrui da parte del reo si realizza necessariamente con una violenza che deve connotarsi di una certa forza e che il reato è ben definito ed estremamente “compatto” in relazione all’omogeneità della sua portata offensiva.

L’intrinseca gravità del furto con strappo è dimostrata dal fatto che tale reato si accompagna sempre a una violenza avvertita dal soggetto scippato e a una intrusione nella sua sfera personale attraverso il contatto con il reo (sia pure mediato dalla res sottratta); inoltre, il furto con strappo presenta profili di pericolosità significativi, dal momento che può facilmente degenerare in un reato più grave e, comunque, determinare ulteriori conseguenze dannose (si pensi al classico esempio della persona che, a seguito dello strappo della borsa o di altro oggetto da parte dello scippatore, cade a terra con potenziali conseguenze per la sua stessa integrità fisica), tali da alimentare una diffusa sensazione di insicurezza e frustrazione che incidono sulla qualità della vita, potendo condizionare le future decisioni dei consociati relative ai propri spostamenti.

È innegabile che la condotta propria dello “scippo”, in quanto diretta a strappare di mano o di dosso un oggetto che sta a diretto contatto con la persona, e in quanto la violenza è necessariamente percepita dalla vittima, costituisce una intrusione nella sfera personale inviolabile di quest’ultima, intrusione violenta che non si presta a significative gradazioni sul piano dell’offensività.

Del resto, come questa Corte ha affermato con riguardo alla diversa fattispecie del furto in abitazione (sentenza n. 117 del 2021), anche il furto con strappo è una fattispecie descritta dall’art. 624-bis cod. pen. in termini piuttosto definiti, in cui non sono ipotizzabili in concreto dei fatti che si discostino significativamente dalla portata offensiva della fattispecie astratta.

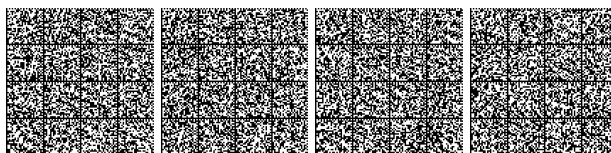
In altri termini lo scippo, in virtù della suddetta omogeneità nella sua portata offensiva in concreto, non comprende al suo interno fattispecie diversificate sul piano criminologico e del tasso di disvalore, tali rendere necessario l’acoglimento della questione.

8.3.- Deve evidenziarsi, dunque, che, relativamente al reato di furto con strappo, non sono ipotizzabili fattispecie concrete «totalmente immun[i] dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza» (sentenza n. 120 del 2023). Del resto, gli stessi episodi oggetto dei giudizi a quibus sono caratterizzati da una violenza improvvisa; in entrambi i casi l’effetto sorpresa è stato sfruttato per sottrarre alla vittima un bene di valore tutt’altro che irrisorio e depongono univocamente nel senso di un diffuso allarme sociale.

Ne consegue che non è ravvisabile la violazione degli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena.

8.4.- Quanto alla asserita disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi delittuose, si osserva che l’introduzione della attenuante in questione, capace di “personalizzare” la pena adeguandola al disvalore concreto della condotta, in virtù del principio della “personalità” della responsabilità penale, sancito dal primo comma dell’art. 27 Cost., si giustifica per reati quali la rapina e l’estorsione e non anche per il furto con strappo.

Diversamente che per il reato di furto con strappo, nella rapina la violenza non è un elemento essenziale per la sua configurabilità, potendo in alternativa esservi solo una minaccia, che costituisce un quid di minore gravità rispetto a qualsiasi atto di violenza; il reato di rapina racchiude, dunque, al suo interno una serie di condotte alquanto variegiate, di gravità più modesta o assai notevole, cosicché per esso ben si giustifica l’attenuante della lieve entità.



Lo stesso ragionamento può svilupparsi nel raffronto con il reato di estorsione di cui all'art. 629 cod. pen., per il quale, con la ricordata sentenza n. 120 del 2023, è stata introdotta la stessa attenuante della lieve entità: anch'esso include nel proprio ambito applicativo episodi notevolmente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, in particolare per la più o meno marcata "occasionalità" dell'iniziativa delittuosa, oltre che per la ridotta entità dell'offesa alla vittima e la non elevata utilità pretesa.

8.5.- Infine, non sembra pertinente il raffronto con il furto in abitazione, se non altro perché neppure per quest'ultimo reato è prevista la circostanza attenuante della lieve entità del fatto, né si può predicare una irragionevole assimilazione dei reati previsti rispettivamente al primo e al secondo comma dell'art. 624-*bis* cod. pen. quanto alle pene: se è vero che il furto in abitazione oltre al patrimonio lede l'inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost.), il furto con strappo coinvolge nella lesione tipica valori non solo patrimoniali ma anche inerenti all'integrità fisica della persona.

8.6.- Le medesime considerazioni valgono, a fortiori, anche per l'ipotesi aggravata prevista dal terzo comma dell'art. 624-*bis* cod. pen., che si differenzia dalla fattispecie base solo per l'elemento di maggiore gravità (aggravanti comuni di cui all'art. 61 cod. pen. e quelle specifiche di cui all'art. 625 cod. pen.) che giustifica l'aumento sanzionatorio.

Il furto con strappo, dunque, anche nella sua forma aggravata - che non può che determinare una valutazione complessiva dell'offesa in termini di maggiore gravità - non comprende al suo interno fatti connotati da un tasso di disvalore tale da rendere necessaria l'introduzione, da parte di questa Corte, della circostanza attenuante della lieve entità.

Non può poi non evidenziarsi come «la forza "privilegiata" delle aggravanti di cui al combinato disposto degli artt. 624-*bis*, quarto comma, e 625 cod. pen. ceda non solo di fronte all'attenuante della minore età ex art. 98 cod. pen., ma anche a quella della collaborazione del reo ex art. 625-*bis* cod. pen., attenuante "ad effetto speciale", quest'ultima, appositamente introdotta dalla legge n. 128 del 2001, la cui previsione contribuisce all'equilibrio complessivo di una disciplina sanzionatoria pur certamente severa» (sentenza n. 117 del 2021).

9.- Tanto premesso, la significativa differenza tra le fattispecie poste a raffronto, induce questa Corte a non ravvisare una violazione del principio di uguaglianza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-bis, commi secondo e terzo, del codice penale, sollevate, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

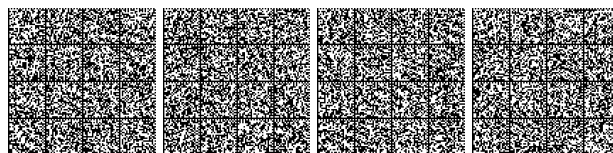
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 172

Sentenza 20 ottobre - 27 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Applicazione quando si procede per i delitti di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 cod. pen.) e di resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 cod. pen.), se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni - Esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 131-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 17 e 21.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 131-*bis*, terzo comma e 339, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di A. M., con ordinanza del 24 maggio 2024, iscritta al n. 133 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 maggio 2024, iscritta al n. 133 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui stabilisce che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dagli artt. 336 e 337 dello stesso codice se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.



Con la medesima ordinanza, in via subordinata, il giudice *a quo* ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 17 e 21 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 339 cod. pen., nella parte in cui non esclude, per i reati di cui agli artt. 336, 337 e 338 dello stesso codice, l'aggravante della commissione nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico «ove si tratti di manifestazioni di natura politica».

Il rimettente espone di essere chiamato a giudicare dell'imputazione di resistenza aggravata a un pubblico ufficiale, ascritta ad A. M., ai sensi degli artt. 337 e 339 cod. pen., la quale avrebbe più volte toccato con un dito il torace di un agente della Polizia di Stato, infine colpendolo con uno schiaffo al volto, per opporsi a un atto del suo ufficio, consistente nell'impedirle l'accesso a una manifestazione politica, svoltasi nell'ottobre 2019, la cui struttura ospitante aveva già raggiunto la capienza massima.

1.1.- Riqualficato il fatto come violenza a un pubblico ufficiale, ai sensi dell'art. 336, primo comma, cod. pen., il giudice *a quo* assume la sussistenza di elementi idonei all'applicazione dell'esimente della particolare tenuità.

Deduce infatti che A. M., incensurata, è «donna di corporatura minuta», già affetta da «patologia oncologica», e ha quindi agito con forza evidentemente modesta, «non per turbare il regolare svolgimento della manifestazione in corso, bensì al fine di partecipare alla stessa».

A parere del rimettente, escludendo in modo assoluto l'applicazione della causa di non punibilità quando si procede per i delitti previsti dagli artt. 336 e 337 cod. pen. commessi nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, l'art. 131-*bis*, terzo comma, cod. pen. violerebbe il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost., sotto il profilo della comparazione con altri titoli di reato.

Riferendosi alla valutazione di non omogeneità dei *tertia comparationis* espressa da questa Corte nella sentenza n. 30 del 2021 - che ha respinto analoga censura -, il giudice *a quo* dichiara di «sottoporre nuovamente alla Corte la questione indicando diversi *tertia*».

Segnala quindi, come fattispecie di gravità pari o maggiore rispetto a quella oggetto del giudizio principale, e tuttavia ammesse all'esimente ex art. 131-*bis* cod. pen.: la violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario, prevista dall'art. 338, primo comma, cod. pen.; la resistenza alla forza armata, prevista dall'art. 143 del codice penale militare di pace; la violenza o minaccia nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale della scuola, ovvero in danno degli esercenti le professioni sanitarie e attività ausiliarie, prevista dagli artt. 336, secondo comma, 337, 61, primo comma, numeri 11-*octies*) e 11-*novies*), cod. pen.

1.2.- Riguardo alla questione subordinata, il Tribunale di Firenze rammenta che l'aggravante della commissione del reato «nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico» è stata aggiunta nel primo comma dell'art. 339 cod. pen. dall'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77.

Per il rimettente, tale aumento di pena, «correlato al compimento del reato nel corso della manifestazione, si traduce in una punizione della stessa manifestazione - in violazione degli artt. 17 e 21 della Costituzione, ai sensi dei quali la libertà di riunione e la libertà di manifestazione del pensiero costituiscono diritti fondamentali - nella misura in cui la realizzazione del reato nel corso della manifestazione non comporta di per sé una maggior offesa al bene giuridico tutelato»; con specifico riferimento ai delitti ex artt. 336 e 337 cod. pen., «il normale funzionamento della pubblica amministrazione non pare leso maggiormente per il fatto che le condotte incriminate ai citati articoli siano tenute nel corso di manifestazioni pubbliche».

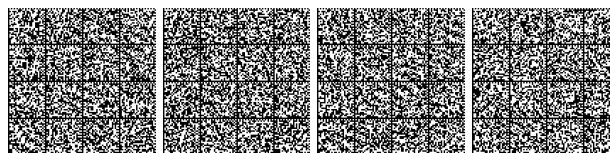
Non escludendo dal campo di applicazione dell'aggravante le «manifestazioni di natura politica», la norma censurata violerebbe dunque gli evocati parametri - artt. 3, 17 e 21 Cost. - per ragioni analoghe a quelle evidenziate dalla sentenza n. 119 del 1970, con la quale questa Corte dichiarò costituzionalmente illegittima l'aggravante del reato di danneggiamento per commissione da parte di lavoratori in sciopero o datori di lavoro in serrata.

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

2.1.- La questione principale sarebbe inammissibile per non aver il rimettente illustrato «le ragioni specifiche in base alle quali sarebbe impedito al legislatore di selezionare le ipotesi di applicazione dell'esimente di particolare tenuità in rapporto al titolo del reato».

La questione subordinata mancherebbe di rilevanza, poiché il fatto oggetto del giudizio principale non si sarebbe verificato - come prevede la norma censurata - «nel corso» di una manifestazione pubblica, bensì «al di fuori del polo congressuale (luogo aperto al pubblico) in cui era in corso la manifestazione politica».

2.2.- Nel merito, la questione principale sarebbe non fondata, non essendo gli argomenti esposti nella citata sentenza n. 30 del 2021 superati dall'indicazione degli ulteriori *tertia* da parte del rimettente, tutti «sprovvisti dell'omogeneità necessaria a impostare il giudizio comparativo».



La questione subordinata sarebbe del pari non fondata, prevedendo la norma censurata un'aggravante per reati di violenza e minaccia, sull'indiscutibile presupposto che il diritto di manifestare debba essere sempre esercitato in modo pacifico.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 133 del 2024), il Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui stabilisce che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dagli artt. 336 e 337 dello stesso codice se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Ad avviso del giudice rimettente, l'esclusione di tale fattispecie dal perimetro applicativo dell'esimente di particolare tenuità del fatto violerebbe l'art. 3 Cost., essendovi altri titoli di reato che, pur di uguale o maggiore gravità, in quel perimetro rientrano.

Sono portate in comparazione la violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 338 cod. pen.), la resistenza alla forza armata (art. 143 cod. pen. mil. pace) e la violenza o minaccia nei confronti del personale scolastico o sanitario (artt. 336, secondo comma, 337, 61, primo comma, numeri 11-*octies* e 11-*novies*, cod. pen.).

Il giudice *a quo* si duole pertanto di non poter riconoscere la causa di non punibilità riguardo all'imputazione ascritta a una donna incensurata, la quale avrebbe compiuto un gesto occasionale di violenza irrisoria nei confronti di un agente di polizia che le impediva di accedere, per motivi di capienza della struttura, al luogo di svolgimento di una manifestazione politica.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione giacché competerebbe al legislatore selezionare le ipotesi di applicazione dell'esimente di particolare tenuità del fatto anche in rapporto al titolo del reato.

L'eccezione non è fondata, poiché il rimettente non contesta che il legislatore abbia una larga discrezionalità nel definire i presupposti e i limiti applicativi dell'esimente, ma denuncia che il legislatore tale discrezionalità abbia esercitato in modo manifestamente irragionevole.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

3.1.- Giova premettere una breve illustrazione dell'evoluzione della norma oggetto di censura.

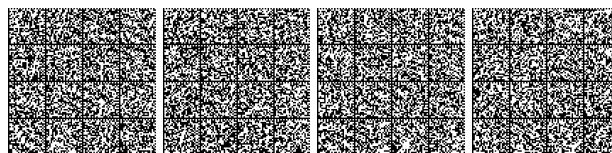
3.1.1.- Per il testo originario dell'art. 131-*bis* cod. pen., inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*)», della legge 28 aprile 2014, n. 67», la punibilità poteva essere esclusa, a ragione della particolare tenuità del fatto, nei reati con pena detentiva massima non superiore a cinque anni.

Non erano previste le cosiddette eccezioni nominative, cioè in base al titolo di reato, ma era stabilito che l'offesa non potesse essere ritenuta di particolare tenuità quando l'autore avesse agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o avesse adoperato sevizie o profittato della minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa, o quando la condotta avesse cagionato, o dalla stessa fossero derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

L'eccezione nominativa per i reati ex artt. 336 e 337 cod. pen. - ovvero, per la violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e per la resistenza a un pubblico ufficiale - è stata introdotta dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 53 del 2019, come convertito, con riferimento all'ipotesi in cui tali reati fossero commessi nei confronti di qualunque pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il riferimento generico al pubblico ufficiale è stato sostituito da quello specifico all'ufficiale o agente di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

3.1.2.- Con la sentenza n. 30 del 2021, questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e finalismo rieducativo della pena, sollevate a proposito dell'esclusione della causa di non punibilità riguardo al delitto di resistenza a pubblico ufficiale.



In tale sentenza si è osservato che «[l]a scelta legislativa di escludere dal campo di applicazione dell'esimente di tenuità il reato di resistenza a pubblico ufficiale non è manifestamente irragionevole, poiché viceversa corrisponde all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione», in quanto inclusivo sia del regolare funzionamento della pubblica amministrazione, sia della sicurezza e libertà di determinazione delle persone fisiche esercenti le pubbliche funzioni.

Si è altresì evidenziato che «[i] tertia addotti dai rimettenti nella prospettiva dell'art. 3 Cost.» - ovvero, l'abuso d'ufficio, il rifiuto di atti d'ufficio e l'interruzione di pubblico servizio - «risultano sprovvisti dell'omogeneità necessaria a impostare il giudizio comparativo», trattandosi di fattispecie delittuose che, «per quanto incidano anch'esse sul regolare funzionamento della pubblica amministrazione, non vedono tuttavia direttamente coinvolta la sicurezza e la libertà della persona fisica esercente la funzione pubblica, intesa quale soggetto passivo del reato».

Analoga questione, esaminata da questa Corte dopo la pronuncia della sentenza n. 30 del 2021, è stata dichiarata manifestamente infondata, con l'ordinanza n. 82 del 2022, rilevandosi che gli ulteriori tertia, indicati nei titoli di reato ex artt. 342 e 353 cod. pen., sono «palesamente eterogenei rispetto alla fattispecie delittuosa della resistenza a pubblico ufficiale, in quanto, da un lato, l'oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario non ha tra i suoi elementi costitutivi la violenza o la minaccia, dall'altro, la turbativa d'asta ha un'oggettività giuridica peculiare, circoscritta alle determinazioni negoziali della pubblica amministrazione».

3.1.3.- Una cesura profonda nella disciplina della causa di non punibilità ex art. 131-bis cod. pen. è stata determinata dall'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

Invero, tale riforma ha mutato il paradigma nella definizione dello spazio operativo dell'esimente, poiché ne ha traslato il limite dal massimo edittale di pena (non superiore a cinque anni di reclusione) al minimo (non superiore a due anni).

Ne è derivata l'inclusione nell'area applicativa della causa di non punibilità di molti titoli di reato, con minimo edittale non superiore a due anni, che anteriormente erano dalla stessa esclusi a ragione del massimo edittale, superiore a cinque anni.

Questa estensione è stata bilanciata dall'introduzione di nuove eccezioni nominative, dettagliate nel novellato terzo comma dell'art. 131-bis cod. pen., il cui numero 2) ribadisce comunque l'eccezione anteriore per i delitti previsti dagli artt. 336 e 337 dello stesso codice, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

3.1.4.- Per effetto della riforma del 2022, è entrato nel campo di applicazione dell'esimente di particolare tenuità il reato di violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario, poiché esso è punito dall'art. 338 cod. pen. con la reclusione da uno a sette anni.

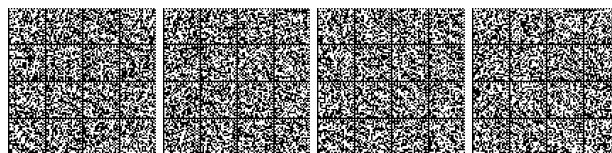
Anteriormente, questo titolo di reato, avendo un massimo edittale superiore a cinque anni di reclusione, non aveva accesso all'esimente ex art. 131-bis cod. pen., accesso che ha invece conseguito con la novella, in ragione del minimo edittale non superiore a due anni e dell'omessa menzione tra le eccezioni nominative.

3.2.- La comparazione tra le fattispecie ex artt. 336 e 337 cod. pen., da un lato, e quella ex art. 338 cod. pen., dall'altro, evidenzia un profilo di manifesta irragionevolezza, quanto all'applicabilità della causa di non punibilità, esattamente colto dal giudice rimettente.

3.2.1.- I reati di cui agli artt. 336, primo comma, e 337, primo comma, cod. pen., puniti con la reclusione da sei mesi a cinque anni, hanno quali elementi costitutivi l'uso della violenza o minaccia in danno del pubblico ufficiale e la finalità di alterazione dell'azione amministrativa.

I medesimi elementi sono propri della figura delittuosa di cui all'art. 338 cod. pen., con la specificità che la violenza o minaccia è qui rivolta ai danni di un'autorità pubblica costituita in collegio, il che giustifica una forbice edittale più severa, così nel minimo (un anno di reclusione), come nel massimo (sette anni).

Per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge 3 luglio 2017, n. 105 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti), questo trattamento sanzionatorio riguarda anche l'ipotesi in cui la condotta ex art. 338 cod. pen. sia tenuta contro singoli componenti del corpo politico, amministrativo o giudiziario, ma sempre in quanto il singolo è proiezione del collegio, quindi ancora in un contesto di maggiore gravità rispetto alla fattispecie individuale di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen.



La giurisprudenza di legittimità, infatti, collega la maggiore severità della pena di cui all'art. 338 cod. pen. alla direzione della violenza o minaccia contro l'unità dell'organo pubblico collettivo (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 22 febbraio-24 settembre 2018, n. 40981; poi, in senso analogo, sesta sezione penale, sentenza 27 aprile-10 novembre 2023, n. 45506).

3.2.2.- È manifestamente irragionevole che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia ammessa per il reato più grave, in danno dell'agente pubblico collegiale, e viceversa esclusa per il reato meno grave, in danno dell'agente pubblico individuale.

Il legislatore stesso, attraverso la ricordata diversificazione degli estremi edittali, ha definito nei predetti termini comparativi la relazione tra le fattispecie considerate, e non può quindi, senza cadere in una manifesta incongruenza, disconoscerla agli effetti della particolare tenuità del fatto.

Tale rilievo non muta ove pure si consideri la sopravvenienza dell'art. 19, comma 1, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80, che ha inserito negli artt. 336 e 337 cod. pen. un comma finale laddove è previsto l'aumento della pena «fino alla metà» qualora il fatto di violenza o minaccia sia commesso nei confronti di - o per opporsi a - un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza.

Trattandosi di un'aggravante a effetto speciale, essa rileva ai fini della determinazione del minimo edittale per l'esimente di particolare tenuità (art. 131-*bis*, quinto comma, cod. pen.), e tuttavia la stessa non è in grado di elevare il minimo di sei mesi, stabilito per i reati di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen., oltre quello di un anno, stabilito per il reato di cui all'art. 338 dello stesso codice.

Perdura quindi la manifesta irragionevolezza della non operatività dell'esimente per il reato meno grave a fronte della sua applicabilità al reato più grave.

La nuova aggravante di cui all'ultimo comma degli artt. 336 e 337 cod. pen. (ferma l'inapplicabilità al caso di specie per il canone del *favor rei*) può astrattamente incidere sulla comparazione con alcuni ulteriori *tertia* dedotti dal Tribunale di Firenze: da un lato, la resistenza alla forza armata militare, che nella forma semplice ha tuttora il minimo edittale di sei mesi e non è stata interessata dall'introduzione di un'aggravante a effetto speciale; dall'altro lato, i delitti commessi con violenza o minaccia in danno del personale sanitario e scolastico, essendo quella di cui ai numeri 11-*octies*) e 11-*novies*) dell'art. 61, primo comma, cod. pen. un'aggravante a effetto comune, non computabile ai fini dell'applicabilità dell'istituto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen.

Resta viceversa intatta la discrasia emergente dal raffronto, condotto sui minimi edittali, rispetto alla violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario, di cui all'art. 338 cod. pen., e la conseguente illegittimità costituzionale dell'esclusione dei reati di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen., se commessi nei confronti di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria, dall'ambito di operatività della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen.

L'accertamento di questa ragione di illegittimità costituzionale esime dal considerare l'ulteriore profilo prospettato dal rimettente, concernente la comparazione con la fattispecie caratterizzata dall'aggravante a effetto speciale - introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge 4 marzo 2024, n. 25 (Modifiche agli articoli 61, 336 e 341-*bis* del codice penale e altre disposizioni per la tutela della sicurezza del personale scolastico) - della violenza o minaccia commessa dal genitore o tutore dell'alunno nei confronti del personale scolastico, di cui al secondo comma dell'art. 336 cod. pen., esimibile ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. in quanto non contemplata da un'eccezione nominativa.

4.- Non coglie nel segno la difesa statale quando argomenta la tesi della non fondatezza dell'odierna questione evocando la *ratio* decidendi espressa da questa Corte nella sentenza n. 30 del 2021.

La connotazione plurioffensiva che in tale sentenza è stata riconosciuta ai reati previsti dagli artt. 336 e 337 cod. pen. appartiene altresì al reato descritto dall'art. 338 dello stesso codice, e con una pregnanza maggiore, ove si consideri che da quest'ultimo delitto possono essere lese collettivamente più persone, e incise funzioni costituzionali, come quella legislativa (secondo comma del medesimo art. 338, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*, della legge n. 105 del 2017).

Dunque, ribadita la sostanza della precedente decisione, questa Corte non può che rilevare l'irrazionalità venutasi a creare dopo di essa, per effetto del mutato quadro normativo e delle comparazioni che lo stesso impone.

Sebbene non possa escludersi che rifletta un mero difetto di coordinamento, la rilevata distonia normativa va comunque a scapito del reo, anche sul piano della funzione rieducativa della pena, quest'ultima esigendo un assetto razionale dell'intera disciplina sanzionatoria, inclusiva delle cause esimenti.



5.- Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui si riferisce agli artt. 336 e 337 dello stesso codice.

Resta assorbita la questione, sollevata dal Tribunale di Firenze in via subordinata, relativa alla circostanza aggravante della commissione della violenza o minaccia nel corso di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico, ai sensi dell'art. 339, primo comma, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui si riferisce agli artt. 336 e 337 dello stesso codice.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250172

N. 173

Sentenza 20 ottobre - 27 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Furto in abitazione - Concorso di circostanze - Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente con quella aggravante di aver commesso il fatto con violenza sulle cose - Violazione del principio di eguaglianza e disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 624-bis, quarto comma.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis*, quarto comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Teramo, in composizione monocratica, con ordinanza del 16 maggio 2024, iscritta al n. 144 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;
deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Teramo, in composizione monocratica, con ordinanza del 16 maggio 2024, iscritta al n. 144 reg. ord. del 2024, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis*, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui, disciplinando il furto in abitazione, non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante prevista del vizio parziale di mente dall'art. 89 cod. pen. allorché essa concorra con la circostanza aggravante di cui all'art. 625, primo comma, numero 2), prima parte, cod. pen. (violenza sulle cose).

Riferisce il rimettente di dover giudicare un uomo imputato del delitto di cui agli artt. 624-*bis* e 625, primo comma, numero 2), cod. pen. (furto in abitazione aggravato dalla violenza sulle cose) il quale, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, dopo aver forzato la porta di ingresso ed essersi introdotto all'interno di un'abitazione, si impossessava di un televisore e di un portamonete contenente la somma di 35,00 euro.

L'autore del reato veniva tratto in arresto perché colto nella flagranza del reato, procedendosi nei termini di legge all'udienza di convalida e al giudizio direttissimo, nel corso del quale il giudice disponeva procedersi a perizia volta ad accertare la capacità di intendere e di volere dell'imputato al momento della commissione del fatto.

Afferma il rimettente che è corretta la contestazione dell'aggravante della violenza sulle cose, in quanto le risultanze istruttorie fanno desumere che l'imputato abbia danneggiato la porta di ingresso della taverna della persona offesa, graffiandola nei pressi della serratura.

Riferisce, poi, il giudice *a quo* che nella perizia relativa alla capacità di intendere e di volere si afferma che l'imputato è affetto da decadimento cognitivo conseguente a cronica intossicazione da alcol e stupefacenti, con la conseguenza che la capacità di comprendere il disvalore delle azioni e di scegliere condotte alternative, pur non essendo eliminata, è scemata grandemente.

Nella stessa direzione della parziale incapacità di intendere e di volere dell'imputato al momento del fatto depongono le ulteriori relazioni peritali redatte in altri procedimenti penali concernenti lo stesso imputato e acquisite nel giudizio *a quo*.

Sarebbe, dunque, ampiamente comprovato che l'imputato, al momento del fatto, fosse affetto da una ridotta capacità di intendere e di volere, con la conseguenza che gli si possa applicare la circostanza attenuante di cui all'art. 89 cod. pen. ma, al contempo, non sarebbe possibile procedere a una sentenza ex art. 72-*bis* del codice di procedura penale (ossia sentenza di non luogo a procedere o sentenza di non doversi procedere) e che vi sia, di conseguenza, la concreta possibilità che, all'esito del giudizio, l'imputato possa essere condannato per il reato di furto in abitazione aggravato dalla violenza sulle cose.

Si evidenzia, inoltre, che, in un ipotetico giudizio di bilanciamento tra l'aggravante in parola e l'attenuante di cui all'art. 89 cod. pen., andrebbe attribuita netta prevalenza a quest'ultima. La grave condizione psicopatologica dell'imputato, infatti, per come documentata e descritta dai periti, delineerebbe uno scenario nel quale la gravità della commissione del fatto di reato a lui attribuito sarebbe fortemente indotta dal suo stato mentale, tale quindi da ridurne sensibilmente la sua capacità di cogliere il significato sociale della propria condotta antigiuridica, nonché di scegliere in maniera orientata tra i vari impulsi dell'agire. Pertanto, la rimproverabilità soggettiva del reato attribuito all'imputato sarebbe ampiamente ridotta, in forza della parziale incapacità di intendere e di volere, della quale lo stesso è risultato affetto al momento della commissione del fatto; in ragione di tale incapacità, l'attenuante di cui all'art. 89 cod. pen.



assumerebbe un peso preponderante nel concreto disvalore penale della condotta, rispetto all'aggravante della violenza sulle cose, anche in considerazione dello scarso valore economico del bene attinto dalla vis, nonché del ridotto danno patrimoniale cagionato alla persona offesa.

Senonché, osserva il rimettente, per il reato di furto in abitazione, l'art. 624-bis, quarto comma, cod. pen., preclude il normale giudizio di bilanciamento tra circostanze, disponendo testualmente che «[I]e circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 625-bis, concorrenti con una o più delle circostanze aggravanti di cui all'art. 625, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti»; conseguentemente, la chiara formulazione letterale della disposizione consente, nel caso di specie, di dare rilevanza all'attenuante della seminfermità di mente soltanto dopo che la pena base sia stata aumentata in virtù dell'applicazione della suddetta aggravante relativa alla violenza sulle cose.

Quanto alla non manifesta infondatezza, ritiene il rimettente che la questione di legittimità costituzionale troverebbe giustificazione nella sentenza n. 217 del 2023 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, cod. pen. nella parte in cui non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen., allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-bis), dello stesso art. 628 cod. pen.

Quest'ultima disposizione, relativa al reato di rapina, sarebbe strutturata in maniera del tutto simile rispetto a quella oggetto del presente giudizio, in quanto, in entrambe, il legislatore ha previsto un meccanismo in forza del quale, al ricorrere di talune aggravanti, le circostanze attenuanti concorrenti non sono soggette all'ordinario giudizio di bilanciamento, prevedendosi che la diminuzione di pena per queste ultime venga operata soltanto dopo che alla pena base si sia applicato l'aumento per la circostanza aggravante; in entrambe le disposizioni, inoltre, il legislatore esclude da tale regola l'attenuante di cui all'art. 98 cod. pen.

Seguendo la suddetta sentenza n. 217 del 2023, una volta che il legislatore abbia ritenuto di prevedere una specifica deroga all'applicazione del meccanismo di computo delle circostanze previsto dall'art. 628, quinto comma, cod. pen. in favore dei minorenni, un imperativo di coerenza, per linee interne al sistema, esigerebbe che tale deroga si estenda anche alla posizione, del tutto analoga, degli imputati affetti da vizio parziale di mente.

Secondo il giudice *a quo* tali argomentazioni ben si adatterebbero anche alla disposizione oggetto del presente giudizio, in quanto, anche nell'art. 624-bis, quarto comma, cod. pen., viene esclusa dal novero delle circostanze attenuanti assoggettate alla regola ivi prevista quella di cui all'art. 98 cod. pen., mentre risulterebbe ingiustificatamente compresa quella del cosiddetto vizio parziale di mente, nonostante tra le due ipotesi vi sia una comune ragione che ne giustifica la loro previsione, vale a dire quella di attenuare il trattamento sanzionatorio allorché il fatto di reato sia commesso da un soggetto con un grado di capacità di intendere e di volere limitato.

Similmente, non vi sarebbero differenze rilevanti tra le due fattispecie di reato, tali per cui la declaratoria di illegittimità costituzionale del reato di rapina - nella parte in cui non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante dell'art. 89 cod. pen., ancorché concorra con altre circostanze aggravanti - non possa scorgersi anche rispetto alla fattispecie di reato di furto in abitazione: trattasi, infatti, di norme collocate tra i delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone. Entrambe le norme incriminatrici, inoltre, sarebbero strutturate nella forma del cosiddetto reato complesso e ambedue prevederebbero, quale fattispecie base, il delitto di furto. Tutte e due le norme, inoltre, sarebbero articolate nella struttura di reato di danno e a forma vincolata. Tanto la rapina quanto il furto in abitazione, inoltre, sarebbero reati posti a tutela di plurimi beni giuridici, salvaguardando non soltanto il patrimonio, ma anche l'integrità fisica della vittima, il primo, e la sicurezza individuale e, più in generale, la sfera personale di inviolabilità e riservatezza della persona, il secondo.

Infine, il contrasto della disposizione con la Costituzione non sarebbe risolvibile attraverso una lettura costituzionalmente orientata, atteso il suo inequivoco tenore letterale.

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

Innanzitutto, secondo l'Avvocatura, non sarebbe convincente l'assunto del giudice *a quo* circa l'assoluta omogeneità tra le due diminuenti, della minore età e della seminfermità, in relazione alle quali, ad avviso del Tribunale di Teramo, vi sarebbe una comune ragione che ne giustifica la previsione, vale a dire quella di attenuare il trattamento sanzionatorio allorché il fatto di reato sia commesso da un soggetto con grado di capacità di intendere e di volere limitato.



La diminuzione del vizio parziale di mente, infatti, si baserebbe unicamente sulla sussistenza di un difetto della capacità di intendere e di volere mentre, in concreto, potrebbe ipotizzarsi il caso di un reo minorenne con un grado di maturità pari, se non superiore, a quello di un adulto; siccome la legge non prevede per il Tribunale dei minori la possibilità di non concedere la diminuzione, se ne dedurrebbe che la *ratio* sottesa a tale sconto di pena non sarebbe soltanto quella di andare incontro a una possibile limitazione della capacità di intendere e di volere, ma anche quella di avvantaggiare il minorenne.

Inoltre, non sarebbe condivisibile neppure il secondo presupposto fondante l'impostazione esegetica del giudice *a quo* ovvero sia l'omogeneità o, comunque, l'assimilabilità tra il reato di furto in abitazione ex art. 624-bis cod. pen. e il reato di rapina ex art. 628 cod. pen., in quanto la prima sarebbe norma penale incriminatrice che tutela, come bene giuridico di estrazione costituzionale, il domicilio, mentre tale *ratio* sarebbe estranea alla seconda norma.

Evidenzia altresì la difesa statale che il legislatore sarebbe libero, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, di procedere alle valutazioni di politica criminale che ritiene preferibili, fermo il limite invalicabile dell'irragionevole arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza, concetti diversi e ben più gravi rispetto alla opinabilità di una norma, come quella in argomento, che non potrebbe essere tacciata di manifesta irragionevolezza.

Pertanto, la giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2019) sarebbe costante nel sancire che deroghe al bilanciamento sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore, e che sono sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (è citata la sentenza di questa Corte n. 68 del 2012).

Ancora, rileva la difesa statale che l'aggravante in questione non precluderebbe in assoluto l'applicazione delle diminuenti con essa concorrenti, imponendo al giudice una diversa modalità operativa di loro applicazione, atteso che il giudicante potrebbe, comunque, operare la modifica *in mitius* del quantum sanzionatorio, con l'accortezza di farlo soltanto dopo aver previamente applicato l'aggravante. Il legislatore, quindi, non avrebbe radicalmente eliminato l'effetto, vantaggioso per il reo, delle attenuanti, ma lo avrebbe soltanto ridimensionato.

Infine, ricorda che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 117 del 2021) sulle aggravanti "privilegiate" si è sviluppata prevalentemente in tema di recidiva reiterata, mentre il divieto di bilanciamento sancito dall'art. 624-bis, quarto comma, cod. pen. opererebbe in base a un modello differente.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Teramo, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 144 del 2024) ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 624-bis, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui, disciplinando il furto in abitazione, non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante del vizio parziale di mente prevista dall'art. 89 cod. pen., allorché essa concorra con la circostanza aggravante di cui all'art. 625, primo comma, numero 2), prima parte (violenza sulle cose), cod. pen.

Il giudice rimettente, sulla base di quanto affermato nella sentenza di questa Corte n. 217 del 2023, ritiene irragionevole che, nonostante l'identità di *ratio* tra l'attenuante della minore età di cui all'art. 98 cod. pen. - per la quale è possibile il bilanciamento con le circostanze aggravanti - e quella in questione della seminfermità, quest'ultima debba ricevere un trattamento diverso e deteriore.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato sostiene la non fondatezza della questione in ragione della discrezionalità del legislatore nel decidere in merito alle possibili deroghe al bilanciamento fra circostanze ed evidenzia la diversità, da un lato, delle due circostanze poste a raffronto, dal momento che quella di cui all'art. 98 cod. pen., al contrario della seminfermità, sarebbe ispirata da un intento premiale nei confronti del minore e, dall'altro, dei due reati di furto in abitazione e rapina, che tutelerebbero beni giuridici in parte diversi.

3.- La questione è fondata.

3.1.- Questa Corte, in tema di bilanciamento di circostanze nel reato di rapina, dapprima con la citata sentenza n. 217 del 2023 e, in seguito, con la sentenza n. 130 del 2025, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 628, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen., allorché concorra, nel primo caso, con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-bis), dello stesso art. 628 (ossia se il fatto è commesso in un edificio o in altro luogo destinato



in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di essa o in luoghi tali da ostacolare la pubblica o privata difesa) e, nel secondo caso, con quella di cui al successivo numero 3-*quater*) (se il fatto è commesso nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro).

Le suddette pronunce hanno evidenziato, in particolare, «un'irragionevole disparità [della circostanza attenuante della seminfermità] rispetto al trattamento riservato [a quella] della minore età di cui all'art. 98 cod. pen., espressamente sottratta dal legislatore al divieto di equivalenza o prevalenza rispetto alle circostanze aggravanti elencate dall'art. 628, quinto comma».

Nello specifico, questa Corte ha osservato che «la valutazione, da parte del legislatore, di una più ridotta meritevolezza di pena di chi abbia commesso il fatto essendo ancora minorenne, per quanto già giudicato imputabile dal giudice [...] “non può [...] non essere affermata” anche con riferimento a chi, essendo affetto da vizio parziale di mente, abbia agito trovandosi in “tale stato di mente da scemare grandemente, senza escluderla, la capacità di intendere e di volere” (art. 89 cod. pen.)» (sentenza n. 130 del 2025).

Identica, dunque, risulta la *ratio* delle due attenuanti, «fondata sul minor grado di rimproverabilità dell'autore di reato», cosicché, «un imperativo di coerenza, per linee interne al sistema», impone l'applicazione della deroga prevista dall'art. 628, quinto comma, cod. pen. per gli imputati minorenni anche agli «imputati affetti da vizio parziale di mente» (sentenza n. 217 del 2023).

Con particolare riferimento al meccanismo in questione, cosiddetto di “blindatura totale” delle circostanze aggravanti (secondo cui le stesse devono essere necessariamente prese in considerazione ai fini del quantum della pena e non possono essere “neutralizzate” mediante il bilanciamento con le eventuali attenuanti), questa Corte «ha, sinora, sempre escluso che un simile meccanismo sia, di per sé, incompatibile con i principi costituzionali di volta in volta evocati» (ancora, sentenza n. 217 del 2023).

In proposito, è stato osservato che deroghe al bilanciamento sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore quando ricorrono particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati (sentenze n. 217 del 2023 e n. 117 del 2021). In tali ipotesi, ben può il legislatore dettare criteri speciali sull'applicazione delle circostanze, richiedendo che vada calcolato prima l'aggravamento di pena derivante da particolari circostanze e solo successivamente le diminuzioni connesse al riconoscimento di quelle attenuanti.

Nell'orientare la valutazione di questa Corte in simili ipotesi è stata decisiva la considerazione che il meccanismo di calcolo degli aumenti e delle riduzioni di pena connessi all'applicazione di circostanze di segno opposto produce sì, nella generalità dei casi, un effetto di inasprimento delle sanzioni applicabili al delitto aggravato, conformemente, del resto, alle intenzioni del legislatore, ma non esclude affatto che il giudice applichi, in concreto, la diminuzione di pena connessa al riconoscimento di attenuanti, sia pure sulla pena già aumentata per effetto del riconoscimento dell'aggravante cosiddetta “blindata”.

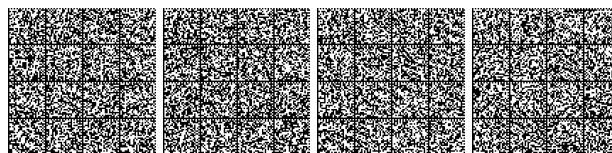
3.2.- Nella questione odierna, questa Corte non ha ragioni per discostarsi da quanto affermato nelle suddette pronunce n. 217 del 2023 e n. 130 del 2025.

Gli elementi di distinzione tra la questione in esame (ossia la circostanza che il meccanismo di “blindatura” si riferisce al reato di furto in abitazione e che la circostanza aggravante che il rimettente vorrebbe porre in bilanciamento con la seminfermità è quella della violenza sulle cose) e quelli oggetto delle suddette pronunce non giustificano, infatti, una soluzione differente.

3.3.- Occorre, per chiarezza, riportare la parte di interesse delle disposizioni in tema di furto in abitazione (art. 624-*bis* cod. pen.) e rapina (art. 628 cod. pen.).

L'ultimo comma dell'art. 624-*bis* cod. pen. stabilisce che «[l]e circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 625-*bis*, concorrenti con una o più delle circostanze aggravanti di cui all'articolo 625, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti».

In maniera del tutto analoga, l'art. 628, quinto comma, cod. pen. prevede che «[l]e circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con le aggravanti di cui al terzo comma, numeri 3), 3-*bis*), 3-*ter*) e 3-*quater*), non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti».



3.4.- Ebbene, il fatto che il meccanismo di “blindatura totale” è riferito ai reati di furto in abitazione e furto con strappo (art. 624-*bis* cod. pen.), mentre nei due precedenti giurisprudenziali citati era riferito al reato di rapina (art. 628 cod. pen.), è irrilevante, dato che le censure non si appuntano sul suddetto meccanismo - considerato legittimo da questa Corte - ma su quali debbano essere le eccezioni a tale meccanismo, che il giudice *a quo* vorrebbe estendere alla seminfermità di cui all’art. 89 cod. pen.

3.5.- Quanto poi alle diversità riguardanti l’aggravante con la quale l’attenuante della seminfermità entra in rapporto, valgono, *mutatis mutandis*, le considerazioni già svolte da questa Corte nella sentenza n. 130 del 2025.

La diversità tra le circostanze aggravanti, cosiddette privilegiate, che venivano in considerazione nelle citate sentenze n. 217 del 2023 e n. 130 del 2025 e quella che viene oggi in rilievo (violenza sulle cose) non giustifica una soluzione che si discosti dalle precedenti, proprio perché, anche in quella sede, è stata censurata la mancata estensione della deroga prevista in caso di minore età all’attenuante del vizio parziale di mente, sulla base di considerazioni fondate non già sulla natura delle aggravanti, ma sull’equiparabilità tra la condizione dell’infermo parziale di mente e quella del minore, entrambi soggetti che evidenziano un grado di rimproverabilità significativamente ridotto; considerazioni che risultano pienamente trasponibili anche al caso di specie.

4.- Deve, dunque, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 624-*bis*, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui non consente, nel caso del delitto di furto in abitazione, di ritenere equivalente o prevalente la circostanza attenuante prevista dall’art. 89 cod. pen., allorché concorra con l’aggravante di cui all’art. 625, primo comma, numero 2), prima parte, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 624-bis, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui non consente, nel caso del delitto di furto in abitazione, di ritenere equivalente o prevalente la circostanza attenuante prevista dall’art. 89 cod. pen., allorché concorra con l’aggravante di cui all’art. 625, primo comma, numero 2), prima parte, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

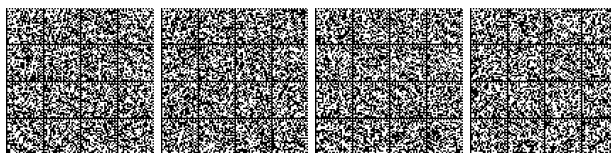
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 174

Sentenza 21 ottobre - 28 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) - Finanziamento - Utilizzo di una quota del Fondo sanitario regionale, senza differenziazione tra attività sanitarie e non, nonché, nelle prime, di quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) - Finanziamento - Determinazione, tramite la legge di approvazione o di variazione del bilancio regionale, dell'entità delle assegnazioni della quota del Fondo sanitario regionale da destinarvi - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*, nella parte in cui rinviava al comma precedente nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

- Legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10, art. 22, commi 1, lettera a), nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 e 2, nella parte in cui rinviava alla lett. a) del comma 1 nel testo antecedente alle modifiche.
- Costituzione, artt. 3, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere e) e m), e terzo, e 119, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

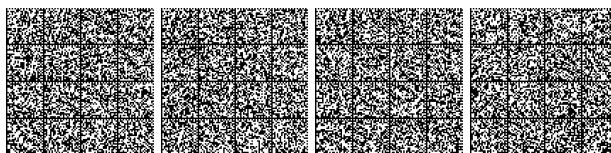
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1, lettera a), e 2, della legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione della Regione Campania, nonché l'atto di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi il Vice procuratore generale della Corte dei conti Giulio Stolfi per il Procuratore generale della Corte dei conti e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 53 reg. ord. del 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1, lettera *a*), e 2, della legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania).

Tali disposizioni, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025), dettavano norme sul finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (di seguito: ARPAC, o Agenzia) nei seguenti termini:

«1. Il finanziamento dell'A.R.P.A.C. avviene attraverso:

a) quota del fondo sanitario regionale da definirsi sulla base della spesa storica di personale e di attività delle funzioni trasferite all'A.R.P.A.C., di cui all'articolo 17 della presente legge, nonché delle attività previste dai piani di lavoro; [...]

2. L'entità delle assegnazioni di cui alla lettera *a*), comma 1, viene determinata con la legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni».

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 3, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e*) e *m*), e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Dopo avere affermato la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia, il rimettente osserva che nel caso di specie il requisito della rilevanza è strettamente connesso all'attuale conformazione del giudizio di parificazione, conseguente alla «rinnovata funzione» del bilancio pubblico.

A tale bilancio, con la riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), sarebbe stata riconosciuta la natura di bene pubblico, funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, in ordine sia all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Dall'esigenza di verificare la correttezza e la sincerità del saldo del risultato di amministrazione deriverebbe la necessità che le scritture contabili rispondano a requisiti di chiarezza, veridicità e trasparenza, perché un risultato di amministrazione infedele pregiudicherebbe anche gli esercizi finanziari futuri.

Tale accertamento, pertanto, non potrebbe «non interessare incidentalmente la legittimità del titolo che ha generato la posta di spesa». Da qui la rilevanza delle questioni, perché se il rimettente procedesse alla parificazione del rendiconto applicando l'art. 22, commi 1, lettera *a*), e 2, della legge reg. Campania n. 10 del 1998 - che avrebbe consentito di impiegare in modo indistinto risorse del Fondo sanitario regionale, registrate sul capitolo di entrata E00166, per il finanziamento delle attività dell'ARPAC, in mancanza della definizione preventiva del fabbisogno esclusivamente collegato alle attività afferenti ai livelli essenziali di assistenza (LEA) - «finirebbe inammissibilmente per validare risultanze contabili [...] derivanti dall'indebito impiego di risorse vincolate».

Ad avviso del giudice *a quo*, qualora le norme sospettate di illegittimità costituzionale fossero espunte dall'ordinamento, ne conseguirebbe «l'illegittimità delle spese concernenti il finanziamento dell'Agenzia nell'anno 2023 (registrate sul capitolo di spesa U07020)».

1.2.- Il rimettente passa poi a illustrare il quadro normativo di riferimento, richiamando innanzi tutto le disposizioni statali che, dopo il *referendum* abrogativo del 18 aprile 1993, hanno riorganizzato i controlli ambientali, tra le quali in particolare quelle del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, e della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale).

Da tale quadro normativo emergerebbe chiaramente che l'istituzione delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente ha comportato, in coerenza con le risultanze referendarie, il passaggio alle stesse delle sole competenze in materia ambientale già attribuite alle aziende sanitarie (ex unità sanitarie locali), «ma non anche delle funzioni relative alla prevenzione collettiva, rientranti nei LEA, che restano comunque affidate alle ASL sebbene le stesse debbano essere svolte in modo integrato con le agenzie competenti in materia ambientale».



La legge reg. Campania n. 10 del 1998, nell'istituire l'ARPAC, avrebbe trasferito alla medesima le funzioni in materia ambientale prima esercitate dalle strutture facenti capo alle ex unità sanitarie locali, senza tuttavia «alcuna precisa definizione delle funzioni “trasferite” né dei parametri per la definizione delle risorse da impiegare». Lo confermerebbe il testo dell'art. 17 della stessa legge regionale - richiamato dall'art. 22, comma 1, lettera *a*), oggetto di censura -, che non distingue «tra funzioni ambientali e funzioni sanitarie e nell'ambito di queste, quelle riferibili ai LEA».

Secondo il rimettente, pertanto, non sarebbe ragionevole che «l'84% del fabbisogno complessivo dell'Agenzia campana ammontante ad euro 58.056.710,00 - pari allo 0,53% del FSR [Fondo sanitario regionale] - sia soddisfatto attraverso il sistematico impiego delle risorse vincolate derivanti dal Fondo sanitario regionale in assenza della previa individuazione puntuale delle attività svolte dalla stessa Agenzia e riconducibili ai LEA».

Le funzioni esercitate dalle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, infatti, sarebbero solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie, sicché il loro finanziamento dovrebbe mantenersi distinto da quello degli enti del settore sanitario, come ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 172 del 2018.

1.3.- L'indifferenza della norma regionale censurata «verso un meccanismo di correlazione immediata e diretta tra il quantum del trasferimento e il fabbisogno per le attività rientranti nei LEA», insieme alla mancanza di un sistema di registrazione di contabilità analitica - al fine di rilevare esclusivamente i costi associati ai processi relativi alla tutela della salute stricto sensu intesa - aprirebbero «al rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza, per finanziare anche attività che non vi rientrano». Rischio non arginabile, secondo il giudice *a quo*, dalla circostanza che l'art. 22, comma 1, della legge reg. Campania n. 10 del 1998 prevede, alle lettere *c*) e *d*), ulteriori fonti di finanziamento dell'ARPAC, «comunque molto marginali in termini quantitativi ed eventuali, come quelle collegate a specifiche convenzioni o incarichi assegnati all'Agenzia».

L'assenza di un meccanismo di correlazione, nei termini sopra esposti, emergerebbe anche dal contenuto del comma 2 dello stesso art. 22, che si limita ad affidare alla legge di approvazione del bilancio regionale, o di sue variazioni, la quantificazione delle risorse relative alla quota del Fondo sanitario indistinto. Né, peraltro, alcuna connessione fra tali risorse ed eventuali attività dell'ARPAC riconducibili ai LEA sarebbe rinvenibile nella legge della Regione Campania 29 dicembre 2022, n. 19 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025 della Regione Campania), che ha approvato per il 2023 gli stanziamenti di spesa articolati in missioni e programmi, senza previsioni specifiche sui criteri di determinazione del trasferimento in favore dell'ARPAC.

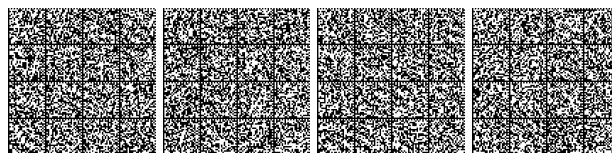
In definitiva, dalla mancata previsione di un sicuro ancoraggio tra risorse vincolate del FSR e funzioni dell'Agenzia riconducibili ai LEA sarebbe «scaturito un meccanismo di finanziamento dell'ARPAC essenzialmente affidato al sistematico trasferimento di risorse del fondo sanitario regionale per sostenere indistintamente e genericamente le funzioni trasferite alla stessa Agenzia [...], determinando un concreto sviamento dell'uso di risorse vincolate per legge a presidio del bene incompressibile salute».

1.4.- Sulla base di tali considerazioni, sarebbe violato, innanzi tutto, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Al riguardo, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 1 del 2024, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge della Regione siciliana alla stregua della quale le spese per il funzionamento dell'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente potevano trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale. Questa Corte ha ritenuto che tale disposizione violasse la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione alla norma interposta rappresentata dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Quest'ultima norma, infatti, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, stabilendo così le condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni, al fine di evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA.

Secondo il rimettente, anche l'art. 22, commi 1, lettera *a*), e 2, della legge reg. Campania n. 10 del 1998 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, benché «in via sopravvenuta, essendo il testo normativo antecedente non solo al d.lgs. n. 118/2011, ma anche alla riforma costituzionale del 2001».

Il rimettente non ritiene persuasive le contrarie argomentazioni difensive della Regione, secondo cui il finanziamento dell'ARPAC a valere sul Fondo sanitario regionale sarebbe in concreto sempre finalizzato a esigenze riconducibili ai LEA. Ciò, in quanto il possibile coinvolgimento dell'ARPAC nelle funzioni di «Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica», di cui all'Allegato 1 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali



di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), non sarebbe «tale da pervadere tutto il lavoro dell'Agenzia, al punto da legittimare un indistinto finanziamento delle sue funzioni attraverso risorse vincolate ai LEA, comprendendo anche quelle attività non riferibili ai medesimi».

1.5.- Il giudice *a quo* prospetta anche la violazione, in relazione alla medesima norma interposta, dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra i quali diritti rientra anche quello alla salute, «presidiato dall'art. 32 Cost.» e «da assicurarsi su tutto il territorio nazionale a garanzia dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3 Cost.)».

La destinazione a favore del funzionamento dell'ARPAC di risorse vincolate del perimetro sanitario sarebbe suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la stessa tutela del diritto alla salute e distraendo ad altri fini risorse destinate alla sua garanzia, con conseguente lesione anche dei citati artt. 32 e 3 Cost.

1.6.- Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria derivanti dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro sanitario, che la Regione avrebbe dovuto soddisfare attraverso risorse ordinarie di bilancio.

1.7.- Le censurate disposizioni regionali contrasterebbero altresì con il principio di coordinamento della finanza pubblica, per essere la Regione Campania sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Sarebbe violata, pertanto, la competenza legislativa concorrente dello Stato di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il rimettente richiama, al riguardo, la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui le regioni in piano di rientro dai disavanzi sanitari non possono erogare livelli ulteriori di assistenza rispetto a quelli previsti dalla normativa statale e, nel caso di violazione del predetto divieto, sono tenute a rimuovere i provvedimenti anche legislativi e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro (sono citate le sentenze n. 20 del 2023, n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014).

1.8.- Non sarebbe possibile, infine, fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, dato il suo chiaro tenore letterale. In essa mancherebbe una previsione che subordini con certezza la misura del trasferimento, da un lato, a una preventiva attività di programmazione delle prestazioni dell'Agenzia riconducibili ai LEA e, d'altro lato, a una successiva rendicontazione dell'effettivo impiego delle risorse destinate all'erogazione di servizi sanitari, fondata su criteri di rilevazione analitica dei fatti di gestione.

2.- Con atto depositato il 10 aprile 2025 si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

3.- Con atto depositato il 16 aprile 2025 è intervenuto in giudizio il Procuratore generale della Corte dei conti.

A sostegno dell'ammissibilità della propria partecipazione al giudizio, il PM contabile rammenta il diritto degli organi dello Stato e delle regioni a intervenire nei procedimenti innanzi a questa Corte (art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), secondo la disciplina contenuta nell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

L'interveniente richiama le pronunce di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, che hanno affermato l'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti (sentenze n. 184 e n. 90 del 2022), e rileva che l'esito del giudizio di legittimità costituzionale sarebbe suscettibile di incidere sul potere del PM contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in particolare, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale.

Osserva, altresì, che nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale instaurato nell'ambito delle attribuzioni di controllo della magistratura contabile - come nel caso della parificazione del rendiconto generale della regione, dove non vi sono parti in senso processuale, in assenza di un "giudizio" in senso tecnico - l'ingresso del Procuratore generale della Corte dei conti potrebbe essere validamente riconosciuto come espressione di un interesse diretto e qualificato rispetto alla questione di legittimità costituzionale, tendente a una esplicazione piena del diritto di difesa.

Richiama, infine, la sentenza 19 settembre 2024, n. 34, della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, dalla quale si evincerebbe che il ruolo del PM contabile nel giudizio di parifica è un ruolo di garanzia nell'esclusivo interesse dell'ordinamento, senza che gli possa essere attribuito in alcun modo un profilo giurisdizionale.

Nel merito, l'interveniente condivide le considerazioni svolte nell'ordinanza di rimessione.

4.- Il 30 settembre 2025 la Regione Campania ha depositato una memoria, in cui ha esposto le ragioni delle conclusioni formulate nell'atto di costituzione in giudizio.



4.1.- Secondo la Regione, come da essa sostenuto nelle controdeduzioni difensive svolte nella fase istruttoria del giudizio di parificazione *a quo*, le attività riconducibili a funzioni stricto sensu sanitarie non costituirebbero una minima parte delle complessive attività svolte dall'ARPAC. Al contrario, il finanziamento posto a carico del Fondo sanitario regionale non avrebbe nemmeno coperto per intero i costi sostenuti dall'Agenzia per le attività istituzionali afferenti ai LEA, sicché non sarebbe irragionevole, come ha invece ritenuto il rimettente, che circa l'84 per cento delle risorse dell'ARPAC provengano dal Fondo sanitario destinato per legge a finanziare i LEA.

D'altra parte, lo stesso rimettente non negherebbe che l'ARPAC possa svolgere anche attività afferenti ai LEA, imperniando tutte le censure sul mero «rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza». Da ciò deriverebbe l'inammissibilità per irrilevanza, prim'ancora che la non fondatezza, delle sollevate questioni.

4.2.- A sostegno di tali difese, la Regione richiama la recente sentenza delle Sezioni riunite, in sede giurisdizionale in speciale composizione, della Corte dei conti 1° agosto 2025, n. 12, che ha riformato la decisione di mancata parifica del rendiconto generale del Molise per l'esercizio finanziario 2022, nella parte relativa al finanziamento dell'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente. Di tale sentenza è richiamato, in particolare, il rilievo secondo cui «[l]a circostanza che una parte delle attività delle Agenzie di protezione ambientale sia correlata ai LEA, non è una “tesi”, ma deriva direttamente dalla legge», in quanto «tra le attività istituzionali delle Agenzie rientrano [...] anche le attività (LEPTA) correlate ai LEA», come si desumerebbe dagli artt. 7 e 9 della legge n. 132 del 2016, istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, e dal citato Allegato 1 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che tratta, come visto, di «Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica», includendovi le attività e le prestazioni volte a tutelare la salute e la sicurezza della comunità da rischi infettivi, ambientali e legati alle condizioni di lavoro.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 53 del 2025), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1, lettera *a*), e 2, della legge reg. Campania n. 10 del 1998, in riferimento agli artt. 3, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e*) e *m*), e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

Secondo il rimettente, tali disposizioni, che dettano norme sul finanziamento dell'ARPAC, avrebbero consentito il trasferimento indistinto di risorse del Fondo sanitario regionale per finanziare genericamente tutti i compiti assegnati all'ARPAC, nella misura determinata, per l'esercizio finanziario 2023, dagli stanziamenti di bilancio approvati con la legge reg. Campania n. 19 del 2022.

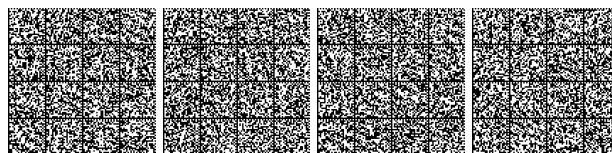
Per questa ragione, sussisterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, «in via sopravvenuta, essendo il testo normativo antecedente non solo al d.lgs. n. 118/2011, ma anche alla riforma costituzionale del 2001».

Il rimettente, richiamata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2024, sostiene che le disposizioni censurate altererebbero la struttura del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, che impone un'esatta individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, vanificando così gli obiettivi di armonizzazione contabile che la disposizione normativa statale persegue.

Il giudice *a quo* prospetta anche la violazione, in relazione alla medesima norma interposta, dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto la destinazione a generico favore del funzionamento dell'ARPAC di risorse del perimetro sanitario sarebbe suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la stessa tutela del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., da assicurare su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 3 Cost.

Si sarebbe anche concretizzata la lesione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria derivante dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro, che la Regione avrebbe dovuto soddisfare attraverso risorse ordinarie di bilancio.

Infine, sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la Regione Campania, sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, utilizzerebbe risorse strettamente correlate ai LEA anche per attività “extra LEA”, determinando l'assunzione di oneri aggiuntivi, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro e violando quindi l'obbligo di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica.



2.- In via preliminare, va 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.

3.- Sempre in via preliminare, va rilevato che l'art. 40, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 25 del 2024 ha sostituito la lettera a) del comma 1 dell'art. 22 della legge reg. Campania n. 10 del 1998 con la seguente: «a) quota del Fondo sanitario regionale determinata annualmente sulla base delle attività e dei costi riferibili, direttamente e indirettamente, alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari correlati all'erogazione dei LEA in coerenza con le previsioni del programma di attività di cui al comma 1-bis dell'articolo 6. L'Agenzia, entro il 28 febbraio di ciascun anno, rendiconta analiticamente l'impiego delle risorse a valere sulla quota assegnata, sottoponendone le risultanze alla verifica della cabina di regia di cui al comma 1-bis dell'articolo 6».

Con tale modifica normativa, entrata in vigore il 1° gennaio 2025, si è introdotto un meccanismo di finanziamento dell'ARPAC che stabilisce, nei sensi auspicati dal rimettente, una correlazione tra la quota del Fondo sanitario regionale destinata annualmente al finanziamento di tale Agenzia e l'erogazione, da parte della stessa, di servizi afferenti ai LEA.

La novella, tuttavia, non influisce sulla rilevanza delle questioni.

Da un lato, è inequivoco che il rimettente abbia censurato l'art. 22, comma 1, lettera a), nel testo antecedente alla citata modifica, secondo cui il finanziamento dell'Agenzia avveniva attraverso una «quota del fondo sanitario regionale da definirsi sulla base della spesa storica di personale e di attività delle funzioni trasferite all'A.R.P.A.C., di cui all'articolo 17 della presente legge, nonché delle attività previste dai piani di lavoro».

D'altro lato, per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2023, cui si riferisce il giudizio di parificazione *a quo*, vengono in rilievo le previsioni vigenti *pro tempore*, tra le quali rientra la disposizione regionale nella formulazione oggetto di censura da parte del rimettente (in senso analogo, sentenza n. 1 del 2024, che richiama la sentenza n. 233 del 2022).

Va precisato che la descritta modifica normativa non influisce neppure sulla rilevanza delle questioni concernenti il comma 2 dello stesso art. 22, alla stregua del quale «[l']entità delle assegnazioni di cui alla lettera a), comma 1, viene determinata con la legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni».

Nonostante la natura mobile del rinvio alla lettera a) del comma 1 dell'art. 22 previsto nel comma 2 dello stesso articolo, in mancanza di elementi espressi o taciti che inducano a qualificarlo come rinvio fisso, la modifica della norma richiamata non viene in rilievo nel giudizio di parificazione *a quo*, per le ragioni sopra esposte. In tale giudizio, dunque, il medesimo comma 2 è applicabile *ratione temporis* nella parte in cui rinviava alla lettera a) del comma 1 nel testo antecedente alla modifica apportata dal citato art. 40, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

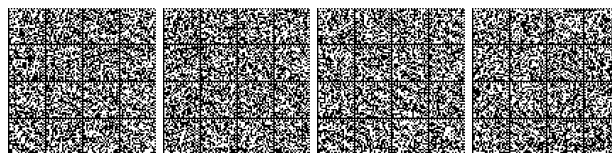
4.- Sempre in via preliminare, infine, la Regione Campania ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, per difetto di rilevanza, in quanto lo stesso rimettente non negherebbe che l'ARPAC possa svolgere anche attività afferenti ai LEA, imperniando tutte le censure sul mero «rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza».

Il rimettente avrebbe errato nel ritenere che le attività riconducibili ai LEA costituiscano una minima parte delle complessive attività svolte dall'ARPAC, come dimostrerebbe il fatto che i costi sostenuti da quest'ultima per i LEA non sono interamente coperti dalla quota del Fondo sanitario regionale ad essa destinata. Di conseguenza, il medesimo rimettente avrebbe errato nel considerare irragionevole il fatto che l'84 per cento circa delle risorse dell'ARPAC per l'anno 2023 provenga dal fondo sanitario vincolato a finanziare i LEA.

L'eccezione è infondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire quantomeno sul percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale. Il giudizio sulla rilevanza, quindi, è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia contraddittoria, senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo sindacare tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (tra le tante, sentenze n. 129 del 2025, n. 164, n. 160 e n. 139 del 2023).

Il rimettente ha esposto con chiarezza le ragioni che rendono necessaria l'applicazione, nel giudizio di parificazione *a quo*, della disposizione regionale censurata, costituente il titolo legislativo che ha generato la spesa relativa al funzionamento dell'ARPAC. Inoltre, sulla scorta di una completa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, ha interpretato tale disposizione nel senso che essa consente di destinare una quota del Fondo sanitario regionale al finanziamento indistinto e generico di tutti i compiti assegnati dalla stessa legislazione regionale all'Agenzia, compiti che



solo in minima parte consistono nell'erogazione dei LEA. In base a queste premesse, e a seguito di un approfondito contraddittorio svolto in fase istruttoria (sull'importanza di una accurata istruttoria in sede di giudizio di parifica sul finanziamento delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, si veda Corte dei conti, sez. riun., n. 12 del 2025), il rimettente ha poi ritenuto irragionevole concludere, come sostenuto dalla Regione, che l'intera quota del Fondo sanitario regionale trasferita all'ARPAC, pari all'84 per cento circa del finanziamento totale, fosse connessa ai LEA, stante l'assenza di un meccanismo legislativo in grado di assicurare tale correlazione.

In questo complessivo quadro motivazionale, il riferimento al «rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza» non rivela un difetto di motivazione sulla rilevanza, come eccepito dalla Regione, bensì evidenzia gli effetti «patologici» consentiti dalla disposizione censurata.

In assenza di implausibilità, palese erroneità e contraddittorietà della motivazione, eventuali difetti o lacune dell'accertamento compiuto dal rimettente, all'esito dell'istruttoria svolta, non riguarderebbero la rilevanza delle questioni, ma il merito dello stesso giudizio *a quo*, che è sottratto al sindacato di questa Corte.

5.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

6.- Vanno richiamate, al riguardo, le considerazioni già svolte da questa Corte nella sentenza n. 1 del 2024 - e confermate dalla recente sentenza n. 150 del 2025, che ha definito una questione analoga, avente per oggetto disposizioni legislative della Regione Umbria - riguardanti la norma interposta di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. Essa richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si prevede l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]». Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come precisa il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

La più volte citata sentenza n. 1 del 2024 ha, quindi, affermato che la disposizione della Regione siciliana in quell'occasione censurata, riguardante il meccanismo di funzionamento della locale agenzia per la protezione dell'ambiente, «nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la norma interposta di cui al menzionato art. 20, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale».

Questa Corte ha aggiunto che «l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul «perimetro sanitario», che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici».

7.- Tornando al presente giudizio, anche l'art. 22 della legge reg. Campania n. 10 del 1998 prevede, alla lettera a) del comma 1, nel testo applicabile *ratione temporis*, una assegnazione indiscriminata di risorse all'ARPAC, senza distinguere tra quelle sanitarie - e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA - e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

Inoltre, il comma 2 del medesimo art. 22 stabilisce, nel rinviare alla lettera a) del comma 1 sempre nel testo applicabile *ratione temporis*, come determinare annualmente l'entità della quota del Fondo sanitario regionale destinata a finanziare in modo indistinto e generico tutti i compiti assegnati all'Agenzia.

Dunque, le disposizioni censurate, prevedendo che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia possano trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, senza differenziare le attività sanitarie da quelle ad esse estranee, e stabilendo altresì che l'ammontare di tali indiscriminate assegnazioni di risorse sia determinato con la legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni, hanno violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, avuto riguardo all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Ne consegue la fondatezza della questione sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



8.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Campania n. 10 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

Deve essere dichiarata altresì l'illegittimità costituzionale del comma 2 dello stesso art. 22, nella parte in cui rinviava alla lettera *a*) del comma 1 del medesimo articolo nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Campania n. 10 del 1998, nella parte in cui rinviava alla lettera *a*) del comma 1 dello stesso art. 22 nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2025

Il Cancelliere

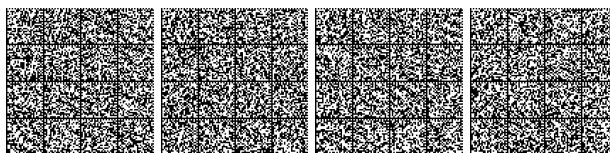
Igor DI BERNARDINI

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 21 ottobre 2025

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1, lettera *a*), e 2, della legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), sollevato dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 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, ha chiesto di intervenire con atto depositato il 16 aprile 2025. *Considerato* che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (tra le molte, sentenze n. 59 e n. 39 del 2024, quest'ultima con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024; n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza pub-



blica del 4 giugno 2019, e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 18 giugno 2019); che nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (come si evince dalle medesime sentenze citate *supra*). *Ritenuto* che i principi evocati a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, affermati nella giurisprudenza di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, si rivelano estranei e, conseguentemente, irrilevanti nell'ipotesi in esame; che il Procuratore generale della Corte dei conti, nel caso specifico, non è parte del giudizio *a quo* e, pertanto, non può ritenersi titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*

T_250174

N. 175

Sentenza 6 ottobre - 28 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia e criminalità organizzata - Informazione antimafia interdittiva - Potere del prefetto che l'adotta di escludere gli effetti che impediscono o pregiudicano l'esercizio delle attività imprenditoriali se ne deriva la mancanza di mezzi di sostentamento per il destinatario e la famiglia - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento nonché violazione del diritto al lavoro e della libertà di iniziativa economica - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 92.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4 e 41.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

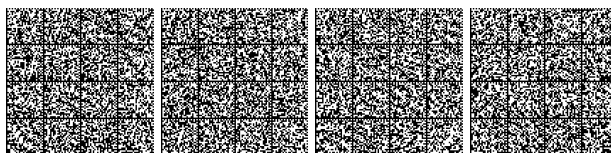
Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la



Liguria, sezione prima, nel procedimento vertente tra A. N. e Ministero dell'interno e Ufficio territoriale del Governo di Genova, con ordinanza del 10 marzo 2025, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 marzo 2025, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui «non consente al Prefetto di valutare l'impatto dell'informazione interdittiva sulle condizioni economiche del destinatario e, se del caso, di escluderne gli effetti, che incidono funditus sulle attività imprenditoriali».

Quanto a tali effetti, assume il rimettente che, ai sensi dell'art. 94 del d.lgs. n. 159 del 2011, le imprese colpite dall'informazione interdittiva antimafia non possono ottenere o mantenere contratti con le amministrazioni né erogazioni pubbliche, ma neppure provvedimenti amministrativi legittimanti l'esercizio di attività economiche, quali licenze, autorizzazioni, iscrizioni in elenchi e registri ed altri.

Il TAR Liguria riferisce di essere chiamato a decidere sulla domanda, proposta da una imprenditrice individuale, di annullamento dell'informazione interdittiva antimafia adottata dal Prefetto di Genova in esito al riscontro del tentativo di infiltrazione nell'impresa da parte di una organizzazione «ndranghetista» locale.

L'impugnazione è stata spiegata con cinque motivi di ricorso, tutti incentrati sulla illegittimità della valutazione prefettizia in ordine al rapporto (di agevolazione o condizionamento) tra impresa e clan. Di tali censure il Tribunale amministrativo afferma l'infondatezza, alla luce della irrepreensibilità della decisione del prefetto quanto al riscontro di elementi chiaramente rivelatori del tentativo di infiltrazione mafiosa.

Tuttavia, il rimettente rappresenta che la ricorrente ha anche lamentato gli effetti gravemente pregiudizievoli dell'informazione interdittiva che le precludono l'esercizio dell'attività di lavanderia e stireria, dalla quale la stessa trarrebbe i mezzi di sostentamento per sé e per il proprio figlio disabile, con lei convivente. In proposito, lo stesso TAR dà atto di aver sospeso, con precedente ordinanza cautelare, l'efficacia dell'atto gravato, avendo ritenuto «che l'inibizione dello svolgimento dell'attività commerciale, costituente conseguenza della cautela antimafia, sia suscettibile di arrecare all'interessata un danno grave e irreparabile».

1.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* assume che, per la ritenuta infondatezza dei motivi di impugnazione, il ricorso sarebbe da rigettare, ma che il giudizio avrebbe esito diverso in caso di accoglimento delle questioni prospettate: infatti, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 92 cod. antimafia «comporterebbe l'annullamento dell'informazione interdittiva, adottata dall'autorità prefettizia senza valutare le conseguenze sui mezzi di sostentamento». L'imprenditrice avrebbe, infatti, dimostrato che l'attività commerciale è l'unica fonte di guadagno con cui sostiene le indispensabili esigenze di vita sue e del figlio, bisognoso di costanti cure mediche.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente lamenta, anzitutto, la disparità di trattamento tra i soggetti destinatari della informazione interdittiva e quelli interessati da misure di prevenzione personale applicate dall'autorità giudiziaria.

Per queste ultime, infatti, l'art. 67, comma 5, cod. antimafia attribuisce al tribunale della prevenzione la facoltà di escludere le decadenze e i divieti di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo, «nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia». Per contro, analogo potere di esclusione delle conseguenze della misura non risulterebbe previsto dall'art. 92 cod. antimafia in capo al prefetto che adotta l'informazione interdittiva, e ciò nonostante la sostanziale coincidenza dei suoi effetti, sul versante considerato, con quelli propri delle misure di prevenzione personali.

Secondo l'ordinanza di rimessione, la differente disciplina sarebbe irragionevole atteso che le misure di prevenzione giudiziaria e quelle di prevenzione amministrativa sarebbero in egual modo misure anticipatorie in difesa della legalità. In proposito, il TAR Liguria richiama la sentenza n. 180 del 2022 di questa Corte nella parte in cui ha affermato



che gli elementi di differenziazione dei due istituti (per autorità emanante e presupposti applicativi) non sono sufficienti a giustificare il fatto che la tutela dei bisogni primari di sostentamento economico sia assicurata solamente alle persone colpite dalla prima categoria di misure.

A dire del rimettente, la disegualianza si paleserebbe in modo manifesto proprio nel caso del destinatario dell'interdittiva che gestisca una microimpresa individuale, in quanto questa è la sua unica fonte di reddito con cui provvede ai bisogni propri e della sua famiglia.

1.2.1.- Non attenuerebbero il lamentato contrasto con il principio di eguaglianza altre previsioni che l'ordinamento detta in tema di effetti dell'interdittiva.

In primo luogo, la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. non sarebbe elisa dall'onere dell'amministrazione di verificare la persistenza dei presupposti della misura dopo dodici mesi, «ai sensi dell'art. 86, comma 2» cod. antimafia, sia perché il prefetto potrebbe non ravvisare delle sopravvenienze tali da superare il ravvisato pericolo di infiltrazione, sia perché l'interruzione dell'attività economica per un anno potrebbe già aver sortito conseguenze irreversibili sulla sopravvivenza dell'impresa.

In secondo luogo, la disparità di trattamento non sarebbe neppure ovviata dalla facoltà per l'imprenditore di accedere al controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* cod. antimafia, che consente la prosecuzione dell'attività economica nel rispetto di obblighi e sotto la vigilanza di un "controllore giudiziario" e del giudice delegato del tribunale della prevenzione. Questa misura, infatti: 1) può essere concessa dal giudice della prevenzione nel solo caso di agevolazione occasionale dell'associazione malavitosa da parte dell'impresa; 2) non ha efficacia retroattiva (salvo nelle procedure di evidenza pubblica, «ai sensi dell'art. 92, comma 2, [recte: 94, comma 2,]» del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici»); 3) comporta un compenso del "controllore" che viene posto a carico dell'imprenditore, il quale vede, pertanto, ridotto l'utile ricavato dall'esercizio dell'attività economica controllata da destinare al sostentamento proprio e della sua famiglia.

1.2.2.- Il TAR Liguria rammenta ancora che con la citata sentenza n. 180 del 2022, e già in precedenza con la sentenza n. 57 del 2020, questa Corte ha invitato il legislatore a porre rimedio al vulnus in parola, ma questo non vi ha provveduto. Tale protratta inerzia legittimerebbe, allora, l'adozione di una pronuncia manipolativa per accordare la protezione a diritti fondamentali.

1.3.- Il giudice *a quo* prospetta, inoltre, la violazione degli artt. 4 e 41 Cost.

La lesione dei citati parametri costituzionali sarebbe evidente nella fattispecie al suo esame in cui, a seguito dell'emissione della informazione interdittiva da parte del prefetto, l'amministrazione comunale ha avviato il procedimento di revoca del titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività commerciale di lavanderia.

Infatti, per un verso, nei casi di «sostanziale sovrapposizione fra persona [e] attività economica», come nell'impresa individuale, il provvedimento interdittivo comprimerebbe direttamente il diritto al lavoro del suo destinatario. Tale diritto fondamentale riconosciuto a tutti i cittadini, e persino al detenuto a seguito di condanna, dovrebbe essere garantito a fortiori al soggetto interdetto per cui non vi è un accertamento di responsabilità penale.

Inoltre, per altro verso, il travolgimento dei titoli abilitativi di natura amministrativa per l'esercizio delle attività economiche prettamente privatistiche, che discende dall'interdittiva, comporta l'espulsione dell'imprenditore dal circuito dell'economia legale con pregiudizio non soltanto del diritto individuale costituzionalmente tutelato alla libertà di impresa, ma anche dell'interesse pubblico a sottrarre spazi di intervento e di influenza alle organizzazioni mafiose (si cita ancora la sentenza n. 180 del 2022 di questa Corte).

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

Considerato in diritto

1.- Il TAR Liguria dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 41 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 92 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui non prevede in capo al prefetto, che emette l'informazione interdittiva, il potere di escluderne gli effetti che impediscono o pregiudicano l'esercizio delle attività imprenditoriali, se da essi derivi la mancanza di mezzi di sostentamento per il destinatario del provvedimento e per la sua famiglia.

Per il giudice rimettente, l'omessa previsione determinerebbe, in primo luogo, l'irragionevole disparità di trattamento dell'interdetto rispetto al destinatario delle misure di prevenzione personali, in favore del quale, invece, l'art. 67, comma 5, cod. antimafia riconosce all'autorità giudiziaria siffatto potere; in secondo luogo, vulnererebbe il diritto al lavoro e la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore individuale.



2.- In via preliminare, occorre dare conto della circostanza che, poco dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione (10 marzo 2025), il potere, di cui il rimettente censura la mancata attribuzione al prefetto, è stato assegnato a tale organo dall'art. 3, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80.

Come espressamente indicato nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, la disposizione è stata introdotta per dare seguito al monito espresso da questa Corte con la sentenza n. 180 del 2022, che, dopo aver riscontrato l'ingiustificata disparità di trattamento dell'interdetto rispetto al prevenuto, quanto al diverso regime giuridico della esclusione delle conseguenze "di natura amministrativa" che dalle due misure derivano, ha ritenuto che fosse rimessa alla discrezionalità legislativa la scelta della disciplina con cui rimediare a tale *vulnus*.

In particolare, il legislatore, con la su richiamata novella, ha inserito nel codice antimafia - di seguito all'art. 94, che stabilisce gli «[e]ffetti delle informazioni del prefetto» - l'art. 94.1, rubricato «[l]imitazione degli effetti delle informazioni del prefetto per le imprese individuali».

Tale disposizione ora prevede che il prefetto, «qualora ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, può escludere uno o più divieti e decadenze previsti all'articolo 67, comma 1» quando dall'interdizione derivi la mancanza dei mezzi di sostentamento al destinatario e alla sua famiglia (comma 1). Il beneficio della modulazione degli effetti dell'interdittiva è concedibile «su documentata istanza del titolare dell'impresa individuale, all'esito di verifiche effettuate dal gruppo interforze istituito presso la prefettura competente» (comma 2).

L'introduzione dell'istituto non è stata accompagnata da una apposita disciplina transitoria, ma - secondo la prima giurisprudenza (TAR per la Sicilia, sezione prima, ordinanza 10 settembre 2025, n. 461 e TAR per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, ordinanza 4 settembre 2025, n. 796) e la prassi amministrativa (per esempio, provvedimento del Prefetto di Palermo 13 agosto 2025) - anche il destinatario delle informazioni antimafia emesse anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 94.1 del d.lgs. n. 159 del 2011 ha facoltà di proporre istanza all'organo amministrativo per ottenere la limitazione degli effetti interdittivi in atto.

2.1.- Alla luce della descritta portata della novella, deve escludersi che questa dia luogo alla restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni.

Benché, infatti, l'art. 94.1 cod. antimafia abbia certamente modificato in modo significativo il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione censurata, la novella è ininfluente nella definizione del processo principale (tra le tante, sentenze n. 203 e n. 172 del 2024, n. 193 del 2022 e n. 253 del 2017).

Infatti, il TAR Liguria è chiamato a giudicare dell'impugnazione di un provvedimento prefettizio di informazione interdittiva antimafia e, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, lo *ius superveniens* che riguarda i «parametr[i] [e il] fondamento» del potere amministrativo esercitato (ordinanza n. 30 del 2024) non spiega effetti sul sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione. Questo, infatti, è sottoposto al principio del *tempus regit actum* e va, dunque, condotto in base alle norme vigenti al momento della loro adozione (*ex plurimis*, sentenze n. 172 del 2024, n. 227 del 2021, n. 170 e n. 7 del 2019 e n. 240 del 2018).

Inoltre, l'ordinanza di rimessione non riferisce che sia stata avanzata dalla ricorrente, né prima né durante il processo amministrativo, una apposita domanda al prefetto per limitare gli effetti interdittivi.

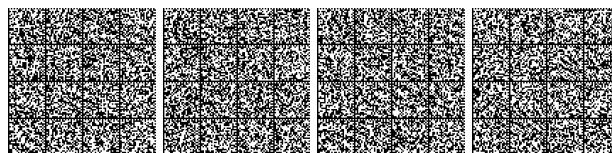
3.- Tanto premesso, le questioni sollevate sono inammissibili per difetto di rilevanza.

In particolare, il rimettente chiede l'addizione di una norma di cui non sarebbe chiamato a fare applicazione (tra le altre, sentenze n. 127 del 2025, n. 20 del 2019 e n. 177 del 2018; ordinanze n. 130 del 2021 e n. 259 del 2016), secondo quanto emerge chiaramente dal *thema decidendum* del giudizio *a quo*.

Infatti, l'ordinanza espone che i cinque motivi di impugnazione proposti dalla ricorrente vertono esclusivamente sulla illegittimità del giudizio prefettizio di sussistenza del tentativo di infiltrazione mafiosa nell'impresa, in base al quale è stato adottato il provvedimento interdittivo.

Diversamente, gli effetti fortemente pregiudizievoli della misura interdittiva di cui si è «altresì» lamentata l'imprenditrice - costituiti dall'inibizione dell'esercizio della sua attività commerciale che costituirebbe l'unica fonte per il sostentamento proprio e del figlio disabile - sono stati qualificati dal TAR rimettente come danno grave e irreparabile che ha giustificato la sospensione dell'informazione interdittiva nella già celebrata fase cautelare.

Ebbene, in tale quadro processuale, non supera il vaglio di plausibilità la motivazione sulla rilevanza, secondo cui, nonostante «l'impugnativa appa[ia] insuscettibile di accoglimento» per infondatezza dei motivi di ricorso, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 92 del d.lgs. n. 159 del 2011 «comporterebbe l'annullamento dell'informazione interdittiva, adottata dall'autorità prefettizia senza valutare le conseguenze sui mezzi di sostentamento» che all'interdetta derivano in virtù delle decadenze e dei divieti che la legge riconnette all'emissione di quel provvedimento.



È dirimente, infatti, la considerazione che la norma di cui il rimettente invoca l'aggiunta (la previsione in capo al prefetto del potere di modulare l'efficacia del provvedimento interdittivo) non attiene alla valutazione discrezionale sulla sussistenza del rischio infiltrativo che costituisce uno dei presupposti per l'emissione dell'informazione antimafia (artt. 84, commi 3 e 4, 91, comma 6, e 92, comma 1, cod. antimafia), bensì riguarda la limitazione degli effetti che discendono dall'adottata interdizione (artt. 91, commi 1 e 1-bis, e 94, commi 1 e 2, cod. antimafia, nonché, secondo la corrente giurisprudenza amministrativa, art. 89-bis cod. antimafia).

Ma le norme sugli effetti della misura non sono quelle alla luce delle quali il TAR Liguria è chiamato a giudicare le censure proposte dalla ricorrente, proprio perché con queste è stato contestato solo l'an del provvedimento interdittivo e non la portata della sua efficacia.

Nella stessa prospettiva, deve escludersi ancora che il TAR possa d'ufficio dichiarare la nullità dell'informazione interdittiva ai sensi dell'art. 31, comma 4, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo): infatti, l'unica ipotesi in cui la giurisprudenza amministrativa riconosce che il provvedimento è nullo per «difetto assoluto di attribuzione» (art. 21-septies, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), a causa del sopravvenire di una sentenza di illegittimità costituzionale di una disposizione che disciplina l'azione amministrativa, è quella in cui è caducata una norma che attribuisce il potere esercitato e non già quella in cui è colpita una norma che ne disciplina le modalità di esercizio (si vedano, tra le altre, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 24 luglio 2025, n. 6603; sezione quarta, sentenza 3 marzo 2014, n. 993).

In conclusione, è evidente che, nella specie, è carente il necessario rapporto di strumentalità e di pregiudizialità tra la risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale e la decisione della controversia oggetto del giudizio principale (*ex plurimis*, sentenza n. 249 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 41 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 176

Ordinanza 6 ottobre - 28 novembre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Domanda risarcitoria proposta in via riconvenzionale nei confronti di Vittorio Sgarbi, deputato all'epoca dei fatti, per dichiarazioni, rese extra moenia, nel post pubblicato sulla sua pagina Facebook il 6 maggio 2019, asseritamente diffamatorie - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Ancona - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione della Camera dei deputati dell'8 maggio 2024 (doc. IV-ter, n. 6-A).
- Costituzione, artt. 68, primo comma, e 102.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati dell'8 maggio 2024 (doc. IV-ter, n. 6-A), promosso dalla Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, con ricorso depositato in cancelleria il 26 marzo 2025 e iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025, fase di ammissibilità.

Udita nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 26 marzo 2025 (reg. confl. pot. n. 3 del 2025), la Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione dell'8 maggio 2024 della Camera dei deputati (doc. IV-ter, n. 6-A), con la quale si è affermato che le dichiarazioni rese dall'allora deputato Vittorio Sgarbi, nel post pubblicato sulla propria pagina Facebook del 6 maggio 2019, costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, come tali insindacabili;

che la ricorrente espone di essere investita del giudizio di appello avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Macerata del 6 aprile 2021 che - pronunciando sulla domanda risarcitoria proposta da Vittorio Sgarbi nei confronti di Alex Marini, all'epoca consigliere della Provincia autonoma di Trento, (per le dichiarazioni da questo rese in occasione della nomina del primo quale presidente del Mart - Museo di arte moderna contemporanea di Trento e Rovereto, asseritamente diffamatorie e lesive dell'onore e reputazione dell'attore), nonché sulla domanda riconvenzionale del



convenuto (per le dichiarazioni rese da quest'ultimo in relazione alla medesima vicenda e ritenute parimenti offensive) - ha respinto la domanda della parte attrice e accolto quella riconvenzionale, condannando l'ex deputato al pagamento di una somma a titolo di risarcimento in favore di Alex Marini;

che la ricorrente riferisce che la Camera dei deputati, nella seduta dell'8 maggio 2024, ha approvato la proposta, formulata dalla Giunta per le autorizzazioni, di insindacabilità delle opinioni espresse da Vittorio Sgarbi, all'epoca dei fatti deputato (doc. IV-ter, n. 6-A);

che, a avviso della Corte d'appello di Ancona, la deliberazione della Camera dei deputati rileverebbe «un non corretto esercizio delle attribuzioni riservate a detto organo istituzionale in ordine al potere di valutare la condotta addebitata al Dott. Sgarbi», in quanto le opinioni manifestate nel post - riportate integralmente nel ricorso - non sarebbero riconducibili ad un contrasto tra soggetti politici né ad attività di critica e denuncia politica, come invece richiesto dalla consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost.;

che, secondo la ricorrente, le dichiarazioni di Vittorio Sgarbi sarebbero piuttosto espressione dell'esercizio del diritto di cronaca e di critica ai sensi dell'art. 21 Cost., «la sussistenza dei cui limiti è tuttavia demandata all'esclusivo accertamento da parte dell'Autorità giudiziaria», precluso nella specie dalla Camera dei deputati con la deliberazione in questione «in violazione degli artt. 68 e 102 della Costituzione»;

che, dunque, la Corte d'appello di Ancona ritiene di dover promuovere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato per mancanza del presupposto del nesso funzionale, necessario invece ai fini della delibera di insindacabilità.

Considerato che, con il ricorso indicato in epigrafe, la Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla insindacabilità delle opinioni espresse dall'allora deputato Vittorio Sgarbi nei riguardi di Alex Marini, all'epoca consigliere della Provincia autonoma di Trento, in un post pubblicato sulla pagina Facebook del 6 maggio 2019, come deliberata nella seduta dell'8 maggio 2024 (doc. IV-ter, n. 6-A);

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

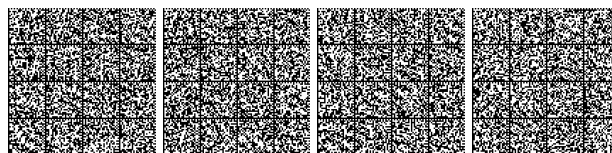
che, quanto al requisito soggettivo, deve essere riconosciuta la legittimazione attiva della Corte d'appello di Ancona a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, collocato in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene (ordinanze n. 140 del 2025, n. 34 del 2024, n. 204, n. 175, n. 154, n. 34 e n. 1 del 2023);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva della Camera dei deputati a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in maniera definitiva la propria volontà in ordine all'applicazione delle prerogative di cui all'art. 68, primo comma, Cost. (ancora, ordinanze n. 140 del 2025, n. 34 del 2024, n. 175, n. 34 e n. 1 del 2023);

che, quanto al profilo oggettivo, la ricorrente lamenta che la deliberazione della Camera dei deputati dell'8 maggio 2024 ha determinato una lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza dell'esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un suo componente ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. (da ultimo, ordinanza n. 140 del 2025);

che, pertanto, esiste la materia del 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 al Senato della Repubblica, 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 dalla Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, nei confronti della Camera dei deputati;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla Corte d'appello di Ancona;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura della ricorrente, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, in persona dei rispettivi Presidenti, 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*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250176

N. 177

Sentenza 22 ottobre - 1° dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Assistenza primaria e continuità assistenziale - Proroga, sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle relative sedi e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025, della possibilità che i medici di medicina generale in quiescenza aderiscano al progetto assistenziale attivato dalle Aziende sanitarie locali (ASL), anche con contratti libero professionali, e dispongano del ricettario - Ricorso del Governo - Lamentata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.

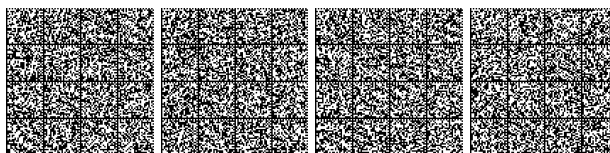
- Legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025 n. 2, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4 e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025, n. 2 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° aprile 2025, depositato in cancelleria il 2 aprile 2025, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udita nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 1° aprile 2025, depositato il successivo 2 aprile, e iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025, n. 2 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), che modifica il comma 2-ter, secondo periodo, dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria). Disposizione, quest'ultima, introdotta dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), che è stato, a sua volta, impugnato dallo Stato, con il ricorso iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2024 e deciso da questa Corte con la sentenza n. 84 del 2025.

L'Avvocatura generale, in premessa, rileva che il citato art. 1, comma 2-ter, secondo periodo, prevede la possibilità di richiamare in servizio i medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, senza escludere i medici di medicina generale, per i quali, invece, l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale del 4 aprile 2024 (d'ora in avanti: *ACN*) preclude espressamente il rientro in servizio, se già in quiescenza.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025 (oggetto dell'odierno giudizio) sostituendo, al citato art. 1, comma 2-ter, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2024, le parole «sino al 31 dicembre 2024» con la frase «sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025», proroga gli effetti della disposizione senza incidere sul contenuto del citato art. 1, comma 2-ter.

Pertanto, lo stesso art. 1, comma 2-ter, nella versione risultante dalla modifica impugnata nel presente giudizio, dispone che «[l]e ASL, allo scopo di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio e con la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione, sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all'articolo 50 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici). La disposizione è, altresì, applicabile ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025».

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025, dunque, presenterebbe i medesimi profili di illegittimità costituzionale contestati all'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2024 con il menzionato ricorso iscritto al n. 39 reg. ric. del 2024.



In particolare, esso eccederebbe dalle competenze statutarie della Regione autonoma della Sardegna di cui agli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, nonché con l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'ACN, violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Il ricorrente sottolinea che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025 non introduce misure correttive, ma si limita a intervenire, prorogandolo, sull'ambito temporale di applicazione dell'art. 1, comma 2-ter, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, che rimane, così, immutata nel contenuto sostanziale.

Il medico di medicina generale già in quiescenza potrebbe continuare, quindi, ad aderire al progetto assistenziale attivato dall'azienda sanitaria locale (ASL), a disporre del ricettario e a riprendere, di fatto, funzioni analoghe - per natura e per strumenti impiegati - a quelle che aveva prima del pensionamento; in tal modo ponendosi in contrasto con il citato art. 21, comma 1, lettera j), dell'ACN.

Aggiunge, altresì, il Presidente del Consiglio dei ministri che ai medici di medicina generale non potrebbe neppure estendersi la deroga di cui all'art. 2-bis, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, che consente alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di richiamare in servizio personale sanitario in quiescenza per far fronte all'impatto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA).

Solo ai dipendenti del Servizio sanitario nazionale (SSN) sarebbe possibile, infatti, rientrare dalla quiescenza con incarichi di lavoro autonomo, in quanto espressamente previsto dalla normativa statale, mentre tale possibilità sarebbe preclusa, dall'ACN, ai medici di medicina generale.

Quello dei medici di medicina generale, infatti, è un rapporto di lavoro in regime convenzionale, caratterizzato dall'autonomia professionale e, nella specie - come chiarito dalla Corte di cassazione (si citano sezioni unite civili, ordinanza 21 ottobre 2005, n. 20344 e sezione lavoro, sentenza 8 aprile 2008, n. 9142) - «un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione».

Viene poi osservato che il legislatore statale ha demandato la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione alla negoziazione collettiva già con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e che tale sistema è stato ribadito e precisato dall'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale rimette la disciplina del rapporto tra il SSN e i medici di medicina generale e pediatri di libera scelta a specifiche convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali. Si ricorda, inoltre, che l'art. 2-nonies del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2004, n. 138, ha confermato «la struttura di regolazione del contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale», garantito mediante la conclusione di accordi all'esito di un procedimento di contrattazione collettiva, definito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, la disciplina di riferimento non potrebbe, nel caso di specie, che essere rappresentata dalle disposizioni dell'ACN, e, come avrebbe ricordato questa Corte con la sentenza n. 186 del 2016, la contrattazione collettiva nazionale del settore sarebbe certamente parte della materia dell'ordinamento civile; ciò al fine di garantire la necessaria uniformità di regolamentazione su tutto il territorio nazionale, nonché la conformità del rapporto di lavoro non solo alle prescrizioni della legislazione statale, ma anche a quanto previsto dagli accordi collettivi di settore.

Da ultimo, la difesa statale rileva che non sarebbe possibile superare i dedotti profili di illegittimità costituzionale ricorrendo a una interpretazione costituzionalmente orientata dell'impugnato art. 1, comma 1, in quanto essi non deriverebbero dall'assenza di un richiamo testuale dell'art. 21, comma 1 lettera j), dell'ACN, ma piuttosto dal contrasto che sussisterebbe tra quest'ultimo «e quanto previsto dall'art. 1 della legge regionale in esame, che, prorogando l'efficacia della disposizione, continua a violare i divieti posti dalla contrattazione collettiva di settore».

Per tali ragioni, il ricorrente ritiene che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025 violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per invasione del perimetro riservato alla contrattazione collettiva.

2.- Con atto depositato il 7 maggio 2025, si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, chiedendo di dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale.



La resistente premette che l'assistenza di base e la continuità assistenziale sono aree dell'assistenza distrettuale, che, ai sensi degli artt. 4 e 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), rientrano tra i LEA, definiti, nell'art. 1 del d.lgs. n. 502 del 1992, come le prestazioni che devono essere obbligatoriamente erogate con costi totalmente o parzialmente a carico del SSN, in quanto strumenti di attuazione del diritto fondamentale alla tutela della salute di cui all'art. 32 Cost.

La Regione osserva, quindi, che la mancata erogazione dell'assistenza di base e della continuità assistenziale a tutti i cittadini costituirebbe una violazione dell'art. 32 Cost. e che essa sarebbe tenuta, facendosi carico della relativa spesa, al finanziamento dei suddetti LEA e all'adozione delle misure organizzative necessarie a garantirne l'effettiva attuazione: obiettivo per il cui raggiungimento la disponibilità di un numero adeguato di medici qualificati sarebbe elemento imprescindibile.

Sempre in via preliminare, la Regione ricorda, poi, di aver già evidenziato, nel giudizio precedentemente svoltosi davanti a questa Corte e conclusosi con la sentenza n. 26 del 2024, le criticità riscontrate nel garantire - sia a causa della propria conformazione territoriale e delle carenze strutturali, sia per la scarsa attrattività delle posizioni lavorative - l'assistenza primaria e la continuità assistenziale.

Tale situazione si sarebbe viepiù aggravata, a causa, per un verso, dell'accesso al pensionamento anticipato introdotto dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26 e, per l'altro, dell'impatto negativo sull'attrattività della professione medica provocato dall'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Dato tale contesto, la resistente mette in evidenza di aver intrapreso, a partire dal 2023, una serie di azioni volte a fronteggiare le suddette criticità. In un primo momento, ha temporaneamente aumentato, su base volontaria, il massimale dei medici di medicina generale operanti in sedi disagiate e, successivamente, data la scarsa adesione alla misura, ha destinato risorse alle ASL, per finanziare progetti aziendali volti a rafforzare l'assistenza primaria e la continuità assistenziale, incentivando prioritariamente proprio i suddetti medici di medicina generale. Le ASL avrebbero conseguentemente avviato progetti di ambulatori straordinari di comunità territoriale (ASCOT), i quali, integrando l'assistenza primaria nelle aree carenti, in attesa dell'assegnazione delle sedi vacanti secondo quanto previsto dall'ACN, sarebbero finalizzati a garantire agli utenti privi di medico di medicina generale le prestazioni ordinarie di competenza di tali professionisti, quali prescrizioni, visite, rinnovo di piani terapeutici, attivazione di assistenza domiciliare e certificazioni di malattia.

La Regione, peraltro, ricorda di aver comunque provveduto annualmente a svolgere le procedure per l'assegnazione delle sedi vacanti, senza esito positivo: tanto che nel 2024 sarebbero risultate prive di copertura 527 sedi su 1427 e «oltre mezzo milione di persone» non avrebbero «nel proprio ambito il MMG [medico di medicina generale], in particolare quelle che non risiedono in prossimità delle grandi aree urbane».

In ragione di tali criticità - rileva la difesa di parte resistente - la Regione non avrebbe potuto esimersi dal dare continuità, con la disposizione impugnata nell'odierno giudizio, a una misura regionale volta a garantire la dovuta assistenza sanitaria, in attesa dell'esito della procedura di assegnazione delle sedi vacanti e, comunque sia, in attesa di interventi statali che pongano rimedio alle conseguenze della pluriennale assenza di programmazione che ha portato all'attuale scenario.

La difesa regionale ricorda, inoltre, che le criticità dell'assistenza primaria, alle quali la norma regionale impugnata cercherebbe di dare risposta, sarebbero attestate anche dal rapporto del 4 marzo 2025 della Fondazione GIMBE sul Servizio sanitario nazionale.

Conclusa l'ampia ricostruzione in fatto sulle rilevate criticità nell'erogazione dell'assistenza primaria e di continuità assistenziale, cui sarebbe stata chiamata a ovviare l'impugnata disposizione legislativa regionale, la resistente ritiene che non sussisterebbe la dedotta invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in cui, secondo lo Stato, sarebbe incorso il legislatore regionale per essere intervenuto su aspetti del rapporto tra il Servizio sanitario regionale (SSR) e i medici di medicina generale e continuità assistenziale.

Sarebbe innanzitutto erroneo il presupposto da cui muove il ricorrente per denunciare la dedotta invasione della propria competenza legislativa esclusiva. Si rileva, in particolare, che l'impugnata disposizione non consentirebbe ai medici di medicina generale in quiescenza di partecipare alle procedure per l'assegnazione delle sedi di assistenza primaria a ciclo di scelta (cosiddetti medici di base) e ad attività oraria (guardie mediche) disciplinate dall'ACN e così di (re)instaurare il relativo rapporto convenzionale con il SSR. Dal che deriverebbe la non rilevanza nel caso di specie delle «incompatibilità previste dall'ACN per la partecipazione alle predette procedure (art. 19, comma 2) e per l'inserimento nel ruolo dell'assistenza primaria oggetto dell'ACN (art. 21, comma 1, lett. j)».



A parere della Regione, infatti, i medici di medicina generale convenzionati, cui farebbe riferimento l'ACN, non sarebbero - contrariamente a quanto sostiene il ricorrente - tutti i medici che hanno rapporti libero professionali con il SSR, ma esclusivamente quelli di cui agli artt. 19 e seguenti del medesimo accordo.

Ciò chiarito, secondo la resistente il ricorso sarebbe, comunque, non fondato.

Innanzitutto, la Regione ribadisce che la mancata erogazione dei LEA determinerebbe la violazione dell'art. 32 Cost. e che - come avrebbe affermato anche questa Corte nella sentenza n. 62 del 2020 - alla piena realizzazione di tale diritto fondamentale concorrerebbero anche la qualità e l'indefettibilità del servizio sanitario.

Su queste basi, la resistente evidenzia che alle regioni - come chiarito anche dalla citata sentenza n. 62 del 2020 - spetta il compito di organizzare sul territorio il suddetto servizio e garantire l'erogazione delle relative prestazioni nel rispetto di standard costituzionalmente conformi.

Pertanto, in presenza di situazioni che non consentirebbero la piena attuazione dell'art. 32 Cost., tanto più ove lo Stato non appronti alcuna misura per affrontare tali criticità, le regioni avrebbero «il dovere di adottare misure organizzative idonee a tutelare il diritto alla salute di chi non ha accesso ai LEA».

Proprio a questa esigenza risponderebbe l'impugnata modifica del comma 2-ter, secondo periodo, dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, che, approntando misure straordinarie a salvaguardia di un diritto costituzionalmente garantito, esplicherebbe una prevalente finalità organizzativa, in funzione attuativa dell'art. 32 Cost., tale da escludere la violazione dedotta dal ricorrente.

Alla luce di ciò, la Regione aggiunge (richiamando ancora la sentenza n. 26 del 2024 di questa Corte) che la disciplina del rapporto in convenzione dei medici dell'assistenza primaria dovrebbe necessariamente confrontarsi con gli effetti che essa produce sul diritto dei cittadini alla tutela della salute.

In merito, poi, all'art. 2-bis, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, che l'Avvocatura dello Stato ha richiamato a sostegno dell'asserita illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione, la resistente chiede a questa Corte di autorimettersi la questione diretta ad accertarne l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui non include i medici di medicina generale in quiescenza tra quelli chiamati a concorrere a garantire i LEA, in quanto, non potendo le prestazioni rese da tali medici essere svolte da altri, di fatto escluderebbe dai LEA le relative prestazioni distrettuali.

A tale riguardo la difesa regionale rileva che una disposizione che, al dichiarato fine di garantire i LEA, consente il ricorso eccezionale a medici di ogni categoria e persino ai veterinari, purché legati al SSR da rapporto di lavoro dipendente, ma non alla categoria di medici che sarebbero chiamati in via esclusiva a erogare le prestazioni afferenti a specifiche e carenti aree dei LEA, sarebbe, per un verso, irragionevole, illogica e contraddittoria, e, per l'altro, contrastante con gli artt. 3 e 32 Cost., in quanto, pur avendo la generale finalità di garantire tali LEA, escluderebbe «ingiustificatamente dalla sua portata una parte dei titolari di tali diritti, ovvero i cittadini che non hanno accesso all'assistenza primaria».

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Regione chiede che sia dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025.

3.- La Regione autonoma della Sardegna, in vista dell'udienza pubblica, ha depositato memoria, nella quale, insistendo sulle posizioni espresse nell'atto di costituzione, ha altresì ricordato che questa Corte, con la sentenza n. 84 del 2025, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2024, rilevando, prosegue la resistente, la «chiara *ratio* organizzativa finalizzata a assicurare la completa copertura delle cure primarie, altrimenti pregiudicata dalla assenza nelle aree più disagiate di medici di tale tipologia di assistenza».

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 16 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025, che sostituisce, nel comma 2-ter, secondo periodo, dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, le parole «sino al 31 dicembre 2024» con la frase «sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025», così prorogando gli effetti di tale disposizione normativa.

Pertanto, il citato art. 1, comma 2-ter, nella versione risultante dalla modifica impugnata nel presente giudizio, dispone che «[l]e ASL, allo scopo di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio e con la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di



aree disagiate della Regione, sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all'articolo 50 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici). La disposizione è, altresì, applicabile ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025».

A parere del ricorrente, la disposizione oggetto del presente giudizio perpetuerebbe i vizi di illegittimità costituzionale già denunciati in riferimento all'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2024, che ha introdotto il citato comma 2-ter, impugnato con il ricorso iscritto al n. 39 reg. ric. del 2024, nel frattempo respinto da questa Corte con la sentenza n. 84 del 2025.

Il legislatore sardo, pertanto, avrebbe ecceduto dalle competenze statutarie di cui agli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale, e avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale.

L'impugnata disposizione, infatti, contrasterebbe con «la normativa statale di riferimento nonché con l'art. 21, comma 1, lettera j)», dell'ACN, in base al quale è incompatibile con lo svolgimento delle attività previste dall'ACN il medico che «fruisca di trattamento di quiescenza come previsto dalla normativa vigente».

2.- Come si è già ricordato, la disciplina sarda, nella versione antecedente a quella modificata dalla disposizione oggi impugnata, è stata oggetto del giudizio di legittimità costituzionale deciso da questa Corte con la sentenza n. 84 del 2025. Anche in quell'occasione era stata denunciata (con argomenti pressoché identici a quelli odierni) l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

È pertanto opportuno richiamare alcuni dei passaggi argomentativi della citata pronuncia, che ha rigettato la questione sollevata sul presupposto che la disposizione impugnata dovesse essere ascritta «alla competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna nella materia “tutela della salute”, in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria».

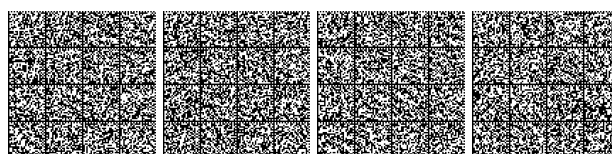
Innanzitutto, questa Corte - anche alla luce dei più recenti approdi in materia (sentenze n. 124 e n. 112 del 2023) - ha riconosciuto alla disposizione impugnata «una *ratio* organizzativa, in funzione della tutela della salute», volta ad «assicurare l'assistenza primaria ai cittadini residenti in zone disagiate e sprovviste del medico di medicina generale»; ciò risultando (allora come *ora*) dalla lettera dello stesso art. 1, comma 2-ter, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, nel quale «è chiaramente indicata la matrice finalistica che ha mosso il legislatore regionale; vi si legge, infatti, che lo “scopo” è quello “di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio”, con “la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione».

Su tali basi si è riconosciuto che «[l]a disciplina regionale si configura [...] “come un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a assicurare la completa copertura delle cure primarie”» e si è ritenuto, di conseguenza, non sussistente «il denunciato contrasto tra l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'ACN e la norma regionale impugnata, la quale non è neppure elusiva della disciplina della medicina generale, considerata nel suo complesso».

L'impugnata disciplina regionale è stata letta come «una risposta all'impossibilità di ricorrere ai medici di medicina generale regolarmente in convenzione per assicurare le prestazioni “essenziali” riconducibili a tali ambiti di assistenza, necessarie a garantire “la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniquale volta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute” (sentenza n. 62 del 2020)».

Si è quindi ribadito che «rientra nella “responsabilità organizzativa dell'ente territoriale” (sentenza n. 124 del 2023) l'adozione di misure volte a dare risposta a situazioni di accertata criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, al fine di assicurare l'effettivo godimento del diritto alla salute».

Pur non potendosi disconoscere la centralità della «negoiazione collettiva e la vincolatività delle prescrizioni dell'ACN», si è, in conclusione, affermato che non si può precludere alle regioni «l'adozione di misure organizzative straordinarie volte a dare una pronta risposta alle criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, per di più con una valenza temporalmente circoscritta, allorché potrebbero avere effetti secondari o riflessi sul convenzionamento». A ragionare diversamente, infatti, si impedirebbe «alle stesse di intervenire con propri strumenti per evitare che tali contingenti criticità determinino il sacrificio dell'effettività del fondamentale diritto alla salute, privandolo del nucleo invalicabile di garanzie minime».



3.- Alla luce delle considerazioni svolte nella richiamata sentenza, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025, deve essere dichiarata non fondata.

Come rileva lo stesso ricorrente, il contenuto precettivo dell'art. 1, comma 2-ter, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, così come modificato dall'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025, oggetto dell'odierno giudizio, è, infatti, rimasto inalterato, avendo il legislatore regionale unicamente prorogato il termine massimo di efficacia della disposizione «sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025».

La modifica normativa non smentisce pertanto il carattere di misura organizzativa straordinaria che tenta di dare risposta alla contingente situazione di scopertura dell'assistenza primaria e della continuità assistenziale nella Regione.

Del resto, è plausibile che le rilevate carenze in tale ambito, proprio per la loro gravità, non avrebbero potuto trovare soluzione nel breve periodo e si sarebbero protratte - circostanza che, a ogni modo, il ricorrente non ha specificamente messo in discussione - quando è stato introdotto l'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025.

4.- Per le ragioni che precedono, la disposizione impugnata (così come il citato art. 1, comma 2-ter, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023 nella versione originaria), per la sua finalità e per i suoi intrinseci contenuti, va ricondotta alla competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna nella materia «tutela della salute», in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria.

La censura relativa alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» non è quindi fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025, n. 2 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché agli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

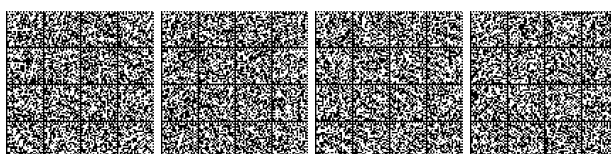
Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 178

Ordinanza 20 ottobre - 1° dicembre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Prerogative parlamentari - Deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2025 - Adozione di un decreto-legge riproduttivo di un disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato della Repubblica per il suo esame (nella specie: in materia di sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio, vittime dell'usura e ordinamento penitenziario) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dall'on. Riccardo Magi nei confronti del Governo - Lamentata lesione delle prerogative delle Camere e dei singoli parlamentari - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Consiglio dei ministri 4 aprile 2025, in relazione al decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48.
- Costituzione, artt. 71 e 72.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

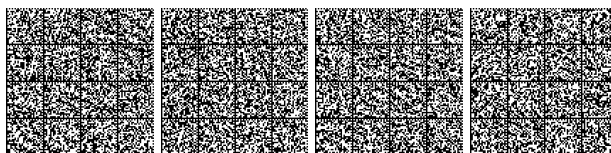
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri 4 aprile 2025, in relazione al decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), promosso dal deputato Riccardo Magi, nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato in cancelleria il 5 maggio 2025 e iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 5 maggio 2025 (reg. confl. pot. n. 6 del 2025), il deputato Riccardo Magi ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri;

che il ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava al Governo approvare la deliberazione 4 aprile 2025, avente a oggetto quello che sarebbe poi divenuto il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), e, conseguentemente, di annullare la deliberazione stessa e il citato decreto-legge, «nella sua interezza o - in subordine - nelle parti che essa riterrà prive del requisito originario della straordinaria necessità e urgenza»;

che il ricorrente premette che il 22 gennaio 2024 è stato presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge ordinario A.C. 1660 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario);



che il ricorrente ripercorre le tappe dei lavori parlamentari esponendo che, dopo un ciclo di audizioni e l'esame degli emendamenti proposti, le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) in sede referente hanno conferito a quattro relatori mandato a riferire all'Assemblea della Camera;

che questa ha iniziato l'esame del testo proposto dalle Commissioni medesime (A.C. 1660-A) il 10 settembre 2024 e lo ha approvato il successivo 18 settembre;

che il disegno di legge è stato quindi trasmesso al Senato della Repubblica (A.S. 1236) e qui assegnato alle Commissioni riunite 1ª (Affari costituzionali) e 2ª (Giustizia) in sede referente, che il 26 marzo 2025, dopo un «confronto politico serrato», hanno conferito mandato a riferire in aula a due relatori;

che, tuttavia, l'esame del disegno di legge da parte del Senato, benché fosse stato calendarizzato, è stato sospeso, in considerazione della sostanziale sovrapponibilità delle norme recate dal disegno stesso a quelle introdotte dal d.l. n. 48 del 2025;

che, in punto di ammissibilità del sollevato conflitto, il ricorrente argomenta, quanto alla propria legittimazione, richiamando l'ordinanza di questa Corte n. 17 del 2019 - nella parte in cui ha affermato che lo «status costituzionale del parlamentare comprende [...] un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare» - e la successiva giurisprudenza costituzionale conforme (sono citate le ordinanze n. 193 e n. 188 del 2021 e n. 60 del 2020);

che, peraltro, il ricorrente afferma che nel «caso odierno la situazione è assai diversa» rispetto alle fattispecie prese in esame nelle pronunce appena menzionate, giacché «[l']attacco alle prerogative dei singoli parlamentari viene da un potere esterno al Parlamento (cioè dall'Esecutivo)»;

che il Governo, difatti, deliberando di adottare il suddetto decreto-legge mentre era in corso «l'esercizio delle attribuzioni dei singoli parlamentari» - quali «il potere di iniziativa legislativa» di cui all'art. 71, primo comma, della Costituzione e «la partecipazione al procedimento legislativo ex art. 72 della Costituzione» - le avrebbe rese «del tutto van[e]»;

che, in particolare, il deputato Magi assume che il Governo, approvando un decreto-legge riproduttivo del disegno di legge all'esame del Senato in assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, avrebbe «amputa[t]o arbitrariamente» il dibattito parlamentare che era in corso da un anno e mezzo e, in tal modo, avrebbe «ferito la competenza costituzionale delle Camere», il cui ruolo sarebbe stato «radicalmente pretermesso»;

che, dunque, l'atto di «pretesa urgenza» del Governo avrebbe «leso gravemente le prerogative delle Camere e, insieme, dei singoli parlamentari»;

che, al riguardo, il ricorrente, da un lato, ricorda che, secondo questa Corte, l'ampia «autonomia politica del Governo nel ricorrere al decreto-legge [...] non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento» (è citata la sentenza n. 146 del 2024); dall'altro, sostiene che nella specie i deputati avrebbero maturato «la certezza che sarebbero tornati a discutere» il disegno di legge, poiché il testo all'esame del Senato conteneva modifiche (introdotte dalle suddette Commissioni riunite) rispetto a quello licenziato dalla Camera;

che, espone ancora il ricorrente, l'asserito «svuotamento della funzione parlamentare» e le ipotizzate lesioni delle prerogative costituzionali dei deputati sono stati anche posti a fondamento delle cinque questioni pregiudiziali presentate alla Camera - e da questa discusse e respinte - durante l'iter di conversione in legge del d.l. n. 48 del 2025;

che il ricorrente osserva, inoltre, che il d.l. n. 48 del 2025 ha introdotto anche disposizioni penali e che, benché la decretazione d'urgenza non si ponga di per sé in contrasto con la riserva di legge di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., nel caso in esame il Governo avrebbe dovuto «astenersi» dall'adottare il decreto-legge stesso, al fine di consentire un adeguato dibattito parlamentare, dal momento che questa Corte tenderebbe «in campo penale [...] a esprimere una preferenza per la legge del Parlamento» (sono citate le sentenze n. 32 del 2014 e n. 487 del 1989).

Considerato che il deputato Riccardo Magi ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri;

che il ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava al Governo approvare la deliberazione 4 aprile 2025, avente a oggetto quello che sarebbe poi divenuto il d.l. n. 48 del 2025, e, conseguentemente, di annullare la deliberazione stessa e il citato decreto-legge, «nella sua interezza o - in subordine - nelle parti che essa riterrà prive del requisito originario della straordinaria necessità e urgenza»;

che gli atti all'origine del conflitto sono intervenuti quando la Camera dei deputati aveva già approvato il disegno di legge ordinario A.C. 1660-A e lo aveva trasmesso al Senato della Repubblica, che non ha tuttavia proceduto a esaminare il testo in quanto le sue norme erano state, frattanto, sostanzialmente riprodotte nel suddetto decreto-legge;



che, ad avviso del confliggente, il Governo, trasponendo le disposizioni di cui al disegno di legge ordinario, alcune delle quali peraltro di natura penale, nel menzionato decreto-legge in assenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, avrebbe «amputa[t]o arbitrariamente» il dibattito parlamentare in corso, così «fer[endo] la competenza costituzionale delle Camere», il cui «ruolo [sarebbe stato] radicalmente pretermesso»;

che sarebbero state al contempo menomate anche le attribuzioni costituzionali dei singoli parlamentari e, in particolare, il potere di iniziativa legislativa e il diritto di partecipazione al procedimento legislativo loro spettanti;

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

che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, sotto il profilo soggettivo, l'esistenza di una sfera di prerogative costituzionali, «inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto», che possono essere difese dal singolo parlamentare con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri, qualora «risultino lese da altri organi parlamentari» (*ex plurimis*, tra le più recenti, ordinanza n. 154 del 2022);

che deve essere, invece, «escluso che il singolo parlamentare sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo» quando agisce «a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene» (ordinanza n. 17 del 2019);

che, a tale ultimo riguardo, con l'ordinanza n. 151 del 2022 questa Corte ha ricordato di avere più volte specificato la necessità che le attribuzioni costituzionali asseritamente lese «spett[i]no al singolo parlamentare in quanto tale», dovendo essere pertanto ravvisabile, in capo a esso, una posizione «quantomeno distinta e autonoma rispetto a quella facente capo alla Camera di appartenenza»;

che, al contrario, le doglianze del ricorrente relative all'eccentricità del *modus operandi* del Governo coinvolgono direttamente l'intera Assemblea, consistendo in sostanza nella supposta sottrazione al Parlamento della funzione legislativa, che ai sensi dell'art. 70 Cost. è esercitata collettivamente dalle Camere;

che, quando viene prospettata un'esautorazione del Parlamento dall'esercizio della funzione legislativa e la situazione posta alla base del conflitto coinvolge l'intera Assemblea, titolare della sfera di attribuzioni costituzionali in ipotesi lese e, quindi, eventualmente legittimata a sollevare conflitto è la Camera di appartenenza del singolo parlamentare e non quest'ultimo (in tal senso, ancora, ordinanze n. 154 e n. 151 del 2022, nonché n. 67 e n. 66 del 2021);

che non è, d'altra parte, sufficiente, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, affermare, come fa il ricorrente, che il Governo avrebbe menomato anche le prerogative individuali dei singoli parlamentari, ovvero che, «insieme» alle prerogative delle Camere, l'atto di «pretesa urgenza» adottato dal Governo avrebbe leso pure quelle dei parlamentari uti singuli;

che, infatti, in fattispecie come quella in esame la posizione del singolo parlamentare rimane «“assorbita” da quella della propria Camera di appartenenza» (di nuovo, ordinanza n. 151 del 2022);

che, d'altronde, in molteplici occasioni questa Corte ha negato l'ipotizzabilità di una concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza (*ex plurimis*, ordinanze n. 151 del 2022, n. 67 e n. 66 del 2021), escludendo che il parlamentare stesso possa rappresentare - in un conflitto promosso nei confronti del Governo - l'intera istituzione cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 80 del 2022 e n. 277 del 2017), poiché non è «titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo» (*ex plurimis*, ordinanze n. 151 e n. 80 del 2022 e n. 67 del 2021);

che va altresì rilevato, sotto il profilo oggettivo, che il ricorrente non ha allegato «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione» (*ex plurimis*, ordinanza n. 212 del 2022) delle proprie prerogative costituzionali;

che, infatti, il ricorso offre una ricostruzione lacunosa dell'*iter* parlamentare afferente alla conversione in legge del d.l. n. 48 del 2025, limitandosi a dare al riguardo conto della presentazione di cinque questioni pregiudiziali, una delle quali sottoscritta dallo stesso deputato Magi, odierno ricorrente, dirette a precludere l'ulteriore esame del disegno di conversione in considerazione delle asserite violazioni dedotte anche in questa sede;

che, tuttavia, proprio la presentazione di tali questioni, che sono state ampiamente discusse e poi respinte dalla Camera nel corso della seduta del 23 aprile 2025, dimostra come, pure dopo la sospensione dell'esame del disegno di legge ordinario, non sia comunque mancato il confronto parlamentare e come il ricorrente abbia «avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali, partecipando al procedimento di conversione» (ordinanza n. 275 del 2019; nello stesso senso, ordinanza n. 197 del 2020);

che, per le ragioni dianzi esposte, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal deputato Riccardo Magi, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250178

N. 179

Sentenza 8 ottobre - 2 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Importi spettanti al consulente tecnico nel caso di ammissione della parte di un giudizio civile al patrocinio a spese dello Stato - Riduzione della metà - Esclusione della riduzione nel caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate - Omessa previsione - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

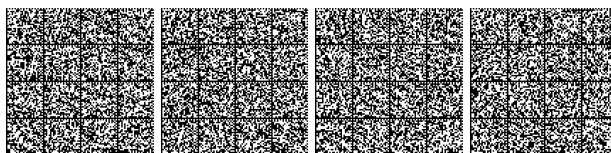
Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di impresa, nel procedimento vertente tra A. R. e L. D.L., con ordinanza del 4 febbraio 2025, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.



Visto l'atto di costituzione di A. R. e L. D.L.;
udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;
udito l'avvocato Marco Ciurcina per A. R. e L. D.L.;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 febbraio 2025, iscritta al n. 42 reg. ord. del 2025, il Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di impresa, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», denunziandone il contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La norma censurata stabilisce che, in caso di ammissione di una parte del giudizio civile al patrocinio a spese dello Stato, gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti della metà.

1.1.- Il rimettente riferisce che, nel giudizio di reclamo avverso un provvedimento cautelare emesso in danno di L. D.L., quest'ultimo aveva depositato istanza di liquidazione del compenso per l'ingegnere A. R., consulente tecnico da lui nominato.

Poiché l'attività prestata da quest'ultimo, avente ad oggetto l'estrazione di dati da un sistema informatico, non era compresa in alcuna delle disposizioni del t.u. spese di giustizia che determinano i compensi in base alla materia, la relativa liquidazione doveva aver luogo in base al parametro delle vacanze, di cui all'art. 1 del decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale).

Inoltre, poiché la parte assistita era stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato, sull'importo andava operata la riduzione della metà prevista dall'art. 130 t.u. spese di giustizia.

Su tali basi, il rimettente osserva che il dimezzamento dei valori indicati risulterebbe «incongruo tenuto conto della qualità e della tipologia di attività svolta» dal consulente, poiché gli onorari previsti dall'art. 1 del d.m. 30 maggio 2002 sono «ormai risalenti nel tempo e mai aggiornati», benché l'art. 54 t.u. spese di giustizia preveda che «[l]a misura degli onorari fissi, variabili e a tempo è adeguata ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatasi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze».

1.2.- In ordine alla rilevanza delle questioni, il Tribunale osserva che l'art. 130 citato deve trovare necessariamente applicazione nel caso di specie, poiché il consulente della parte ammessa al patrocinio, dopo aver chiesto la liquidazione del proprio compenso, ha impugnato la liquidazione disposta in conformità alla norma censurata.

Sottolinea, inoltre, che l'attività prestata dal consulente non può essere remunerata che con ricorso al parametro delle vacanze e che quest'ultimo non è mai stato oggetto di adeguamento.

1.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, poi, il Tribunale di Torino richiama la sentenza di questa Corte n. 166 del 2022, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma censurata nella parte in cui non esclude la riduzione degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato, nel caso in cui gli stessi risultino dall'applicazione di previsioni tariffarie non adeguate ex art. 54, con la quale sono stati affermati principi applicabili alla presente fattispecie.

L'ordinanza di remissione riporta, inoltre, stralci delle precedenti sentenze di questa Corte n. 192 del 2015 e n. 178 del 2017, con le quali è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 106-bis t.u. spese di giustizia, che contiene previsioni analoghe per il caso di patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, nella parte concernente, rispettivamente, l'ausiliario del magistrato e il consulente di parte.

In continuità con tali decisioni, il rimettente osserva che il previsto dimezzamento del compenso per il consulente di parte interviene su una base tariffaria già sproporzionata per difetto, in conseguenza del mancato adeguamento; di qui il denunziato contrasto con l'art. 3 Cost. in relazione al principio di ragionevolezza.

In particolare, il legislatore avrebbe omissso di verificare che le somme sulle quali opera la riduzione siano «congruenti con le stesse linee di fondo» del testo unico, che ne prescrive - sia pur con le dovute limitazioni connesse al connotato pubblicistico - la proporzionalità alle tariffe libero-professionali, e «preservate nella loro elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita».



Inoltre, dalla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 130 t.u. spese di giustizia nella parte concernente gli ausiliari del giudice - i quali, pertanto, oggi vedono riconosciuti i loro compensi senza alcuna riduzione - deriverebbe un ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza.

Infine, poiché il ruolo dei consulenti di parte costituisce «aspetto essenziale del diritto di difesa», la previsione di compensi incongrui si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 24 Cost., «atteso il rischio di una maggiore difficoltà nel reperimento di un consulente esperto disponibile a svolgere la propria attività in favore della parte ammessa proprio in ragione del minor compenso che sarebbe, in ogni caso, destinato a percepire».

2.- Si sono costituiti in giudizio, assistiti dal medesimo patrocinio e con unica «memoria di costituzione», L. D.L., parte ricorrente nel giudizio principale, e A. R., consulente tecnico di parte, i quali hanno dichiarato di aderire alle prospettazioni del rimettente, richiamando diffusamente i già citati precedenti di questa Corte.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 4 febbraio 2025 (reg. ord. n. 42 del 2025), il Tribunale di Torino, sezione specializzata in materia di impresa, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 130 t.u. spese di giustizia, nella parte in cui dispone che, in caso di ammissione della parte di un giudizio civile al patrocinio a spese dello Stato, i compensi del consulente tecnico di parte sono ridotti della metà.

1.1.- Secondo il rimettente, la norma censurata, laddove non esclude l'operatività della riduzione nel caso in cui siano applicate previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 t.u. spese di giustizia, comporterebbe una significativa diminuzione di compensi già sproporzionati per difetto, perché calcolati sulla base di parametri mai aggiornati dopo l'approvazione delle Tabelle allegate al d.m. 30 maggio 2002.

Siffatta sproporzione comporterebbe l'irragionevolezza della norma, del resto già ritenuta tale da questa Corte, con la sentenza n. 166 del 2022, per la parte concernente l'ausiliario del magistrato.

1.2.- In virtù di tale ultima decisione, peraltro, l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche in relazione al principio di eguaglianza, determinandosi la possibilità che, nel contesto della medesima disciplina processuale, la riduzione del compenso operi nei confronti del consulente di parte e non dell'ausiliario del magistrato.

1.3.- Infine, sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., poiché dalla riduzione del compenso deriverebbe un pregiudizio al diritto di difesa delle parti, consistente nella difficoltà a reperire un consulente disponibile a svolgere la propria attività, a fronte della significativa decurtazione di onorari già inadeguati.

2.- Le questioni sono fondate.

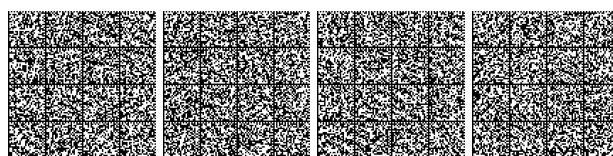
2.1.- La disciplina delle spese di giustizia, recata dal d.P.R. n. 115 del 2002, pone sullo stesso piano l'ausiliario del magistrato e il consulente tecnico di parte in relazione alla liquidazione dei relativi compensi.

Come questa Corte ha già osservato con la sentenza n. 166 del 2022, più volte richiamata dal rimettente, «[l]a ratio di tale plesso normativo - il quale, essendo espressamente riferito, come indicato nel Titolo VII, agli “[a]usiliari del magistrato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario”, detta una disciplina comune a tutti gli ordinamenti processuali - è orientata a contemperare il carattere pubblicistico della funzione di ausilio dell'attività giudiziaria con l'esigenza di non svilire l'impegno garantito dal professionista designato».

Di qui la previsione di cui all'art. 50, comma 2, t.u. spese di giustizia, che assicura l'adeguata remunerazione dei professionisti incaricati nel processo prevedendo un «rapporto di proporzionalità tra i valori tabellari dei compensi e le corrispondenti tariffe libero-professionali di mercato, ancorché con una riduzione, avuto riguardo alla connotazione pubblicistica dell'istituto» (sentenza n. 166 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 89 del 2020 e n. 192 del 2015).

A tale finalità di bilanciamento, del resto, risponde anche la fissazione di criteri di liquidazione volti a commisurare il compenso all'entità, alla complessità e all'urgenza dell'opera prestata (artt. 51, 52 e 53 t.u. spese di giustizia), «senza dar luogo a duplicazioni di sorta e senza svilire l'impegno assicurato dall'ausiliario» (sentenza n. 90 del 2019).

Ma, soprattutto, rileva in tale ottica la previsione di un adeguamento triennale degli onorari contenuta nell'art. 54 t.u. spese di giustizia, il cui fine, come questa Corte ha affermato, è consentire che le tariffe applicabili siano «preservate nella loro elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita» (sentenza n. 192 del 2015).



2.2.- La stessa finalità di contemperamento, poi, assume una connotazione particolare nei procedimenti in cui una parte sia stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato, nei quali «è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia» (sentenze n. 166 del 2022 e n. 47 del 2020).

È in questo senso che si giustifica la decurtazione dei compensi prevista dalla norma censurata con riguardo ai consulenti tecnici di parte nel processo civile.

Sul punto - e sia pur con riferimento alla decurtazione prevista per i compensi del difensore - questa Corte ha affermato che tale disposizione non viola ex se il principio di ragionevolezza, essendo rimessi alla discrezionalità del legislatore i presidi della garanzia costituzionale del diritto di difesa, tanto più sul rilievo del fatto che il patrocinio a spese dello Stato è istituito di diritto processuale. È tuttavia necessario che il criterio di determinazione del compenso non imponga al professionista un sacrificio tale da risolvere il ragionevole legame che intercorre tra l'onorario che gli spetta e il relativo valore di mercato (ordinanze n. 122 del 2016 e n. 350 del 2005).

2.3.- Inoltre occorre sottolineare che, anche laddove la parte sia stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato, il compenso dei professionisti designati va liquidato in conformità ai criteri dei quali si è detto, e, in particolare, in misura adeguata alla variazione del costo della vita.

Del resto, nello scrutinio dell'art. 106-bis t.u. spese di giustizia - che, analogamente alla norma qui censurata, prevede una riduzione dei compensi liquidati ai consulenti nominati nel processo penale - questa Corte ha affermato che, così disponendo, il legislatore non poteva ignorare che si trattasse di compensi i quali, a norma dell'art. 54 t.u. spese di giustizia, avrebbero dovuto essere periodicamente rivalutati (sentenze n. 178 del 2017 e n. 192 del 2015).

La previsione di cui all'art. 54 del predetto testo unico, in altri termini, costituisce una clausola di salvaguardia, il cui mancato rispetto comporta un'alterazione del sistema disegnato dal legislatore; tanto che, secondo le decisioni da ultimo richiamate, il mancato adeguamento delle tariffe ha fatto sì che la base di calcolo dei compensi fosse già seriamente sproporzionata per difetto, pur considerando il contemperamento imposto dalla natura pubblicistica della prestazione (in questo senso anche la sentenza n. 16 del 2025).

3.- In virtù di tali considerazioni, dev'essere data continuità ai principi affermati da questa Corte con la sentenza n. 166 del 2022.

3.1.- Va ribadito, in particolare, che il mancato rispetto della clausola di adeguamento ha reciso la necessaria correlazione tra il compenso per il professionista e i valori di mercato, «facendo venir meno quel rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire, che è alla base della ragionevolezza della scelta legislativa» (punto 4 del Considerato in diritto).

Sussiste, pertanto, il denunziato contrasto della norma censurata con l'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di ragionevolezza.

3.2.- Lo stesso art. 3 è violato anche in relazione al principio di eguaglianza.

Poiché infatti la figura del consulente tecnico di parte dev'essere pienamente equiparata, quanto al regime dei compensi, a quella dell'ausiliario del magistrato (sentenza n. 178 del 2017), la previsione di un diverso compenso per le prestazioni rese nel processo dai due professionisti, pur essendo quest'ultimo sempre determinabile in base alle medesime tabelle, integra una disparità di trattamento non giustificabile.

3.3.- Sussiste, infine, anche un vulnus al diritto di difesa, con conseguente violazione dell'art. 24 Cost.

Come, infatti, questa Corte ha già affermato in relazione al consulente tecnico nominato nel processo penale, «tra le ricadute di sistema prodotte dall'irragionevole decurtazione censurata, potrebbe esservi quella dell'allontanamento dei soggetti dotati delle migliori professionalità» (ancora, sentenza n. 178 del 2017); ciò, in particolare, avuto riguardo al fatto che, mentre l'ausiliario del magistrato ha l'obbligo di prestare il suo ufficio nel processo civile (art. 63 del codice di procedura civile), tale obbligo non grava sul consulente tecnico di parte.

4.- In definitiva, l'art. 130 t.u. spese di giustizia deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude che la riduzione della metà degli importi spettanti al consulente tecnico di parte sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso testo unico.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», nella parte in cui non esclude che la riduzione della metà degli importi spettanti al consulente tecnico di parte sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250179

N. 180

Sentenza 7 ottobre - 2 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Deducibilità del contributo straordinario dall'IRES - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di capacità contributiva e della riserva di legge in materia di prestazione patrimoniale imposta - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Deducibilità del contributo straordinario dall'IRES - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di capacità contributiva del diritto di proprietà, tutelato anche in via convenzionale e della riserva di legge in materia di prestazione patrimoniale imposta - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Modalità di calcolo - Raffronto tra diversi periodi temporali - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dal decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e, successivamente, dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53 e 117, primo comma; Protocollo Addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 120, lettere *a*), *b*) e *c*), 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), promossi dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, sezione 1, e dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 19, con ordinanze rispettivamente del 7 ottobre 2024 e del 7 febbraio 2025, iscritte ai numeri 11 e 54 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 7 e 14 dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Saras spa ed Eni Global Energy Markets spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Andrea Silvestri per Saras spa, Livia Salvini e Davide De Girolamo per Eni Global Energy Markets spa, nonché gli avvocati dello Stato Salvatore Faraci e Mattia Cherubini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

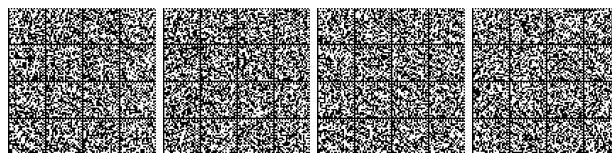
1.- Con ordinanza del 7 ottobre 2024 (iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2025) la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, sezione 1, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 7, del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 120, lettere *a*), *b*) e *c*), 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).

2.- La CGT di Cagliari espone di essere stata adita con ricorso proposto dalla Società anonima raffinerie sarde spa (Saras spa) avverso l'atto dell'Agenzia delle entrate di diniego del rimborso dell'importo di euro 76.995.188,00 versato dalla società a titolo di contributo straordinario in adempimento alle disposizioni di cui all'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato.

Fa presente, in particolare, che in quel giudizio Saras spa ha richiesto: in via principale, l'annullamento dell'atto di diniego e il conseguente rimborso dell'intero importo versato, in quanto la disciplina impositiva del contributo straordinario avrebbe violato gli artt. 3, 23, 41, 42, 53 e 117 Cost.; in subordine, il riconoscimento del diritto a dedurre l'importo di euro 18.478.845,00 dalla base imponibile dell'imposta sul reddito delle società (IRES), poiché la disposizione di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, avrebbe violato gli artt. 3 e 53 Cost.

2.1.- La CGT di Cagliari dà atto che la società, con memoria depositata ai sensi dell'art. 32 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), aveva chiesto, al fine di avvantaggiarsi degli effetti della sentenza di questa Corte n. 111 del 2024, intervenuta nelle more del giudizio *a quo*, di dichiarare «l'illegittimità del diniego di rimborso per quanto attiene la quota di Contributo riferibile alla componente "accise"».

3.- Il giudice rimettente ritiene, in primo luogo, che tutte le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla società in via principale siano manifestamente infondate alla luce delle considerazioni espresse da questa Corte nella sentenza n. 111 del 2024 e, in secondo luogo, di non potere accogliere la richiesta avanzata dalla società con la memoria, «trattandosi di domanda non formulata in sede di ricorso» e, pertanto, inammissibile.



Concentra quindi l'attenzione sulla questione subordinata relativa all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, secondo cui il contributo straordinario «non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive».

4.- Osserva quindi che «l'intervento parzialmente demolitorio sull'articolo 37 d.l. n. 21/2022» effettuato con la sentenza n. 111 del 2024 non inciderebbe in alcun modo sulla rilevanza della suddetta questione di legittimità costituzionale, poiché, in assenza della disposizione indubbiata, opererebbe la disposizione di cui all'art. 99, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), che prevede che «[l]e imposte sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa, non sono ammesse in deduzione. Le altre imposte sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento».

5.- Secondo il giudice *a quo*, inoltre, non sarebbe possibile procedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata, atteso l'univoco tenore letterale della disciplina contenuta nell'art. 37, comma 7, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato.

6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la CGT di Cagliari ritiene che la disposizione censurata, non consentendo la deducibilità del contributo straordinario dalla base imponibile dell'IRES, violerebbe gli artt. 3, 23 e 53 Cost.

6.1.- In primo luogo, la stessa si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. per violazione dei principi di capacità contributiva e di ragionevolezza.

Il giudice *a quo* muove dalla considerazione che la deducibilità dei costi e degli oneri fiscali dalla base imponibile dell'IRES, a eccezione delle sole imposte sui redditi e di quelle per le quali si applica la rivalsa (fra cui non rientrerebbe il contributo straordinario), costituirebbe un principio ricavabile dall'art. 99, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986.

La previsione di non deducibilità finirebbe quindi per ledere il principio di capacità contributiva, perché, essendo il contributo straordinario un costo inerente, non se ne potrebbe precludere, «senza compromettere la coerenza del disegno impositivo, la deducibilità una volta che il legislatore abbia, nella propria discrezionalità, stabilito per il reddito d'impresa il criterio di tassazione al netto», come affermato da questa Corte con la sentenza n. 262 del 2020 in materia di indeducibilità dell'imposta municipale propria (IMU) sui beni strumentali dalla base imponibile dell'IRES.

7.- La violazione del principio di capacità contributiva sarebbe anche ravvisabile sotto il profilo del divieto di doppia imposizione, avendo la società provveduto, in riferimento al medesimo anno di imposta, al pagamento del contributo straordinario nonché dell'IRES.

8.- Il contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. troverebbe conferma, secondo il giudice *a quo*, in «alcuni principi enunciati dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale numero 111/2024».

Osserva il rimettente che in essa è affermato che «gli elementi della struttura dell'imposta, in un tempo ordinario, non consentirebbero, di per sé - nemmeno in forza della più moderna concezione del principio di capacità contributiva in precedenza ricordata [...] -, di superare il test della connessione razionale e della proporzionalità» e, inoltre, che «solo tenendo conto del carattere del tutto sui generis del contesto in cui è stato calato il temporaneo intervento impositivo, può "eccezionalmente" ritenersi non irragionevole lo strumento utilizzato dal legislatore».

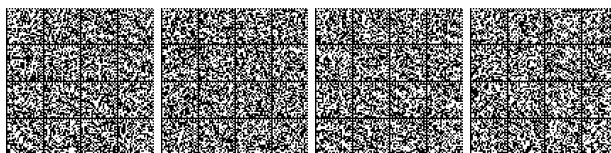
Evidenzia che nella medesima sentenza la Corte ha altresì precisato di dovere sempre «assicurare, nella valutazione del bilanciamento operato dal legislatore, quanto meno il rispetto di una soglia essenziale di non manifesta irragionevolezza, oltre la quale lo stesso dovere tributario finirebbe per smarrire la propria giustificazione in termini di solidarietà, risolvendosi invece nella prospettiva della mera soggezione al potere statale».

Secondo il giudice *a quo*, «una volta riconosciuto che gli elementi strutturali del contributo in questione sono tali da porlo al di là della soglia minima di connessione razionale e di proporzionalità e che la legittimità costituzionale di tale imposta può essere recuperata soltanto considerando il "carattere del tutto sui generis del contesto"», l'indeducibilità del contributo straordinario dalla base imponibile dell'IRES comporterebbe il superamento della soglia minima di ragionevolezza, poiché «al già precario equilibrio costituzionale di un'imposta in strutturale contrasto con i richiamati parametri costituzionali (che trova la sua unica salvezza nella straordinarietà del momento), si aggiunge l'ulteriore meccanismo di indeducibilità ai fini Ires dell'imposta medesima».

9.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

9.1.- In rito, secondo la difesa statale le questioni sarebbero inammissibili.

9.1.1.- In primo luogo, perché il rimettente non avrebbe motivato sulla possibile irrilevanza derivante dall'eventuale accoglimento della domanda di rimborso parziale che la società aveva formulato in quel giudizio con la memoria depositata ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 546 del 1992.



La difesa statale osserva che erroneamente il giudice rimettente ha ritenuto che questa pretesa fosse da considerarsi “nuova” e quindi inammissibile, perché con essa la società aveva solo modificato la propria domanda principale, riducendone la portata.

Pertanto, il rimettente avrebbe dovuto prendere in considerazione la domanda proposta con la memoria, piuttosto che dichiararla inammissibile, e compiere, nel contraddittorio tra le parti, una verifica sul merito della fondatezza della nuova pretesa, che costituiva una mera emendatio di quella proposta in via principale. Di conseguenza, se avesse accolto la domanda di rimborso parziale non avrebbe potuto esaminare la domanda di rimborso della maggiore IRES corrisposta per effetto del regime di indeducibilità previsto dalla disposizione censurata e le relative questioni di legittimità costituzionale.

9.1.2.- In secondo luogo, perché il giudice *a quo* non avrebbe esaminato il profilo dell’eventuale incidenza del contributo straordinario sulla base imponibile dell’ulteriore «contributo di solidarietà temporaneo» introdotto dall’art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, che graverebbe su una quota dei redditi prodotti sempre nel corso dell’anno fiscale 2022, cioè lo stesso in cui doveva essere versato il contributo straordinario di cui all’art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato.

10.- Nel merito, secondo la difesa statale le questioni sarebbero non fondate.

Non sarebbe innanzitutto conferente il riferimento, compiuto dal giudice rimettente, alla sentenza n. 262 del 2020.

Il ragionamento in essa compiuto, infatti, non sarebbe utilizzabile con riferimento al rapporto tra l’IRES e il contributo straordinario, in quanto, mentre «la norma vagliata dalla sentenza in commento sanciva l’ineducibilità, dalla base imponibile dell’Ires, di un’imposta “ordinaria” e “permanente”, quale appunto l’Imu», nel caso di specie verrebbe invece in rilievo «una forma di prelievo “straordinaria” e “una tantum”», che non andrebbe a influire in maniera stabile sulla struttura dell’IRES e non ne altererebbe «il disegno e la coerenza logico-giuridica interna».

La previsione di non deducibilità del contributo straordinario troverebbe quindi giustificazione nel prevalente interesse perseguito dal legislatore di «non “sterilizzare”, perlomeno in parte, l’incremento di gettito atteso dal nuovo “contributo” e volto a finanziare gli interventi necessari al fine di far fronte alla situazione eccezionale».

Inoltre, prosegue la difesa statale, proprio il carattere sui generis del contributo straordinario, affermato dalla citata sentenza n. 111 del 2024, andrebbe «a maggior ragione a giustificare la indeducibilità qui scrutinata».

10.1.- A supporto della legittimità costituzionale della disposizione censurata la difesa statale richiama quanto previsto dal considerando n. 55 del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell’energia, secondo cui gli Stati membri «dovrebbero [...] prevedere la deducibilità o non deducibilità del contributo di solidarietà».

Anche a livello unionale, quindi, sarebbe stata riconosciuta la «non irragionevolezza [...] della scelta operata dal legislatore tributario italiano».

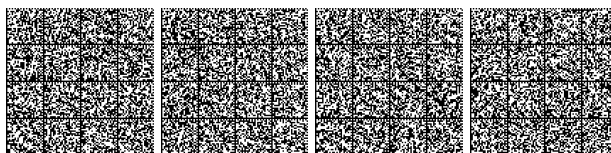
11.- Nel giudizio si è costituita la società Saras spa, che ha chiesto l’accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*, ripercorrendo l’*iter* argomentativo seguito dal giudice rimettente sulla necessaria deducibilità di un costo fiscale inerente.

In particolare, richiamando la sentenza n. 111 del 2024, precisa che risulterebbe priva di giustificazione «l’ulteriore “forzatura” rappresentata, in un quadro di complessiva precarietà degli equilibri costituzionali in gioco, dalla indeducibilità del Contributo dalla base imponibile IRES».

12.- Nella successiva memoria Saras spa ha replicato alle eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa statale nell’atto di intervento e ha inoltre evidenziato che l’ineducibilità prevista dalla disposizione censurata si porrebbe «al di fuori del quadro di “straordinaria urgenza” che ha rappresentato l’unica ancora di salvezza del [contributo straordinario]».

Né, aggiunge la parte, avrebbe rilievo il riferimento al considerando n. 55 del regolamento n. 2022/1854/UE, in quanto riguardante un contributo disciplinato in modo radicalmente diverso da quello ora in esame e, in ogni caso, l’applicazione del regime di non deducibilità dovrebbe necessariamente essere compatibile con la specifica disciplina in materia di imposta sui redditi prevista dall’ordinamento nazionale.

13.- Con ordinanza del 7 febbraio 2025 (iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2025), la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 19, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, 53 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato.



13.1.- Il giudice rimettente espone che il giudizio *a quo* ha a oggetto il silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate sulla richiesta di Eni Global Energy Markets spa, società che svolge «attività afferenti ai mercati dell'energia», di rimborso dell'importo di euro 304.669.696,86 da essa versato il 30 novembre 2022 a titolo di saldo del contributo straordinario.

14.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che la soluzione adottata dalla sentenza n. 111 del 2024 era «modellata» su quel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, mentre nel caso ora all'esame, a differenza del precedente, vi sarebbero elementi concreti per ritenere che il contributo straordinario avrebbe «integralmente eroso le ricchezze reddituali e patrimoniali della Società».

14.1.- La norma censurata, quindi, si porrebbe, in primo luogo, in contrasto con gli artt. 3, 53 e 42 Cost. in quanto produttiva di effetti confiscatori-espropriativi nei confronti della società.

In particolare, il rimettente evidenzia che l'assolvimento dell'obbligo di pagamento del contributo straordinario, che ammontava a complessivi 507.782.828,11 euro, avrebbe finito per erodere tutto il patrimonio netto sociale dell'ultimo esercizio, come risultante dall'ultimo bilancio approvato il 31 dicembre 2021. Infatti, nonostante il «positivo risultato semestrale ante contributo di 103.331.723,36», al 30 giugno 2022 la società risultava avere subito una perdita netta di euro 404.451.104,75, «superiore al valore del patrimonio netto alla stessa data», tanto che sarebbe stata necessaria una ricapitalizzazione, al fine di evitare di incorrere nelle conseguenze di cui all'art. 2447 del codice civile.

Inoltre, anche avuto riguardo al reddito, il pagamento del contributo straordinario avrebbe comportato la totale erosione degli utili del 2022, come risultanti dal bilancio per quello stesso anno della società.

15.- Il giudice *a quo* ritiene quindi privo di ragionevolezza il contributo straordinario che avrebbe «eroso tutto il patrimonio netto sociale, tutto il risultato operativo e tutto l'utile ante imposte 2021, nonché tutto l'utile 2022», elevando il tax rate complessivo, determinato dalla combinazione tra l'importo versato a titolo di contributo straordinario e quello a titolo di altre imposte applicate alla società, al livello «del 142 per cento».

Livelli di tassazione così rilevanti sarebbero, peraltro, tali da intaccare il «minimo vitale», determinando la «morte economica» della società, risolvendosi in una privazione iniqua e sproporzionata dei suoi beni.

16.- Inoltre il rimettente evidenzia che vi sarebbe anche la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., perché l'effetto confiscatorio-espropriativo si sarebbe prodotto sulla società ricorrente nel giudizio *a quo*, ma non anche su altri contribuenti, andando a «incidere in maniera più gravosa su alcuni operatori - quale è evidentemente Egem - per ragioni del tutto “casuali” completamente disancorate da incrementi effettivi di ricchezza».

17.- In stretta connessione con l'effetto confiscatorio-espropriativo del contributo straordinario il giudice rimettente prospetta altresì la violazione dell'art. 42 Cost.

Osserva che «se un prelievo ha effetti ablativi integrali delle sostanze del soggetto inciso non [sarebbe] più un tributo», poiché, travalicando i limiti di cui all'art. 53 Cost., avrebbe perso la natura di onere fiscale e assunto, invece, i caratteri di una prestazione patrimoniale diversa e priva di causa, ponendosi, in tal modo, in contrasto con l'art. 42 Cost.

18.- In considerazione della ingiustificata limitazione del diritto di proprietà, vi sarebbe anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Richiama le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 14 maggio 2013, N.K.M. contro Ungheria e 7 dicembre 2023, Waldner contro Francia, ed evidenzia che, pur riconoscendo la piena discrezionalità degli Stati nell'imporre misure fiscali, rimarrebbe fermo il sindacato sulla proporzionalità delle misure tributarie, al fine di verificarne la «base ragionevole», tale da garantire un giusto equilibrio tra gli imperativi dell'interesse generale e quelli della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo».

19.- Un altro profilo di violazione degli artt. 3 e 53 Cost. viene prospettato dal rimettente facendo riferimento al fatto che la disposizione censurata avrebbe effetto retroattivo.

Il contributo straordinario assumerebbe, infatti, come ricchezza tassabile un differenziale calcolato sul fatturato dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) relativo al periodo ottobre 2021-aprile 2022 (confrontato con il precedente periodo ottobre 2020-aprile 2021) e, siccome è entrato in vigore il 22 marzo 2022 con il d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, graverebbe su una ricchezza che si sarebbe formata in precedenza.

20.- Infine, secondo il rimettente, l'art. 37, comma 2, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, si porrebbe in ulteriore contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. poiché il calcolo del contributo straordinario, basato «sul raffronto delle attività svolte nel periodo ottobre 2021-aprile 2022 con quelle svolte nel periodo ottobre 2020-aprile 2021», non consentirebbe di tenere conto del fatto che la società avrebbe «sostanzialmente avviato l'attività il 1° gennaio 2021».



Al fine di evitare effetti distorsivi e riportare a ragionevolezza la disposizione censurata, il raffronto dovrebbe quindi riguardare periodi omogenei, per cui il primo periodo dovrebbe partire dal momento in cui la società «effettivamente e sostanzialmente comincia ad operare», riducendo, correlativamente, il secondo periodo temporale di riferimento.

21.- Nel giudizio si è costituita Eni Global Energy Markets spa che ha chiesto l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla CGT di Roma.

La società osserva, preliminarmente, che, per sindacare l'irragionevolezza di un prelievo, occorrerebbe fare riferimento al «riflesso economico» che esso sortisce sul contribuente e, pertanto, si renderebbe necessario procedere, al fine di compiere il vaglio di legittimità costituzionale della disposizione censurata, a «un esame caso per caso, in relazione alla posizione dei singoli contribuenti incisi».

Seguendo questa prospettiva, emergerebbe che l'imposta avrebbe un contenuto tipicamente espropriativo, essendo state totalmente erose tutte le grandezze della società, sia di carattere reddituale che patrimoniale.

22.- La società aggiunge che il divieto di imposte espropriative promanerebbe anche da una lettura dell'art. 53 Cost. legata al concetto di «minimo vitale» che postulerebbe che il livello complessivo di imposizione non dovrebbe mai compromettere i mezzi di sostentamento dei singoli individui per la soddisfazione di bisogni esistenziali primari.

Precisa che «una parte della dottrina ritiene applicabile questo principio non solo alle persone fisiche, ma anche agli enti collettivi», data la rilevanza che «hanno acquisito negli anni le varie «formazioni sociali» che trovano, nonostante la già sottolineata centralità della persona umana, un importantissimo riconoscimento nell'art. 2 Cost.».

In questa accezione, un'imposta che avesse l'effetto di cagionare, come nel caso di specie, la «morte economica» di un ente, non sarebbe rispettosa dell'art. 53 Cost.

23.- Inoltre, l'irragionevolezza della disposizione censurata deriverebbe dal fatto che il legislatore non avrebbe previsto un tetto massimo all'imposizione.

La necessità di individuare questo limite risiederebbe nel fatto che questa Corte, con la sentenza n. 111 del 2024, avrebbe affermato che il «presupposto che il legislatore ha inteso assoggettare ad imposizione è, a monte, arbitrario e irrazionale» in quanto non vi sarebbe «rispondenza tra il presupposto e la base imponibile» del contributo straordinario.

Così concepito, il contributo straordinario sarebbe «ontologicamente non coerent[e] ma ritenut[o] ragionevol[e] alla luce del contesto esogeno» e proprio per tale ragione dovrebbe trovare considerazione la necessità di prevedere un limite massimo all'imposizione, non individuato dalla disposizione censurata, al fine di prevenire «il rischio che tale incoerenza determini effetti espropriativi sui contribuenti».

24.- Con riferimento, poi, alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, la società evidenzia che la Corte EDU avrebbe frequentemente valorizzato la tutela del diritto di proprietà nell'ambito della materia fiscale, chiarendo, in particolare, che l'esercizio del potere impositivo è legittimo solo se realizza un giusto equilibrio tra il perseguimento dell'interesse pubblico e la necessità di proteggere il diritto di proprietà, dovendo il legislatore operare nel rispetto del canone della proporzionalità tra i mezzi impiegati e gli scopi perseguiti, il che imporrebbe una verifica in concreto del fatto che il contribuente non sia assoggettato a un sacrificio eccessivo ed esorbitante.

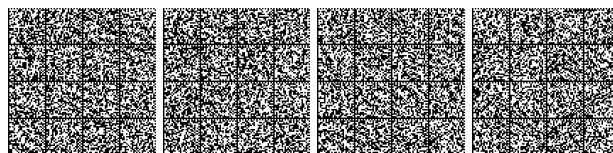
Nel caso in esame, questo giusto equilibrio sarebbe assente, poiché la società avrebbe subito uno «svuotamento radicale del contenuto del diritto di proprietà».

24.1.- A queste considerazioni la parte privata aggiunge che la Corte EDU avrebbe valorizzato l'illegittimo «effetto sorpresa» delle misure fiscali introdotte ex post, e osserva che la disposizione censurata produrrebbe un ingiustificato effetto retroattivo, in quanto graverebbe su una ricchezza che si sarebbe eventualmente formata prima della sua entrata in vigore, incidendo in tal modo sulla prevedibilità del prelievo, sicché «le imprese si [sarebbero] trovate del tutto impreparate a corrispondere un così consistente importo, senza poter adeguare la propria operatività al futuro esborso mediante appositi piani finanziari ed economici di accantonamento».

25.- La società, infine, argomenta anche sulla questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza.

Evidenzia a tal proposito che il contributo straordinario, «proprio perché privo di razionalità e proporzionalità», inciderebbe in maniera più gravosa su alcuni operatori per ragioni del tutto «casuali» e disancorate da incrementi di ricchezza, così discriminandoli rispetto ai loro concorrenti.

26.- Relativamente, poi, alla questione della irragionevolezza dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 21 del 2022 come convertito e successivamente modificato, per non avere tenuto conto della possibilità di ridurre i periodi temporali da mettere a confronto, osserva che la disposizione censurata individua «puntualmente», «senza prevedere eccezioni di sorta», le mensilità che confluiscono nella base imponibile del contributo straordinario.



Per tale ragione si determinerebbe un effetto distorsivo per quelle società che hanno avviato l'attività nel corso del primo periodo di raffronto.

Tenuto conto del fatto che a essere sottoposto all'imposizione è un incremento di ricchezza derivante dallo svolgimento dell'attività nel settore energetico, occorrerebbe allora affermare che il momento iniziale del primo periodo di riferimento, cui parametrare, in modo corrispondente, anche il secondo, dovrebbe coincidere con quello «in cui il soggetto comincia ad effettuare operazioni attive ai fini IVA, come tali risultanti dalle LIPE [liquidazioni periodiche IVA]».

27.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

27.1.- In rito, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni relative al carattere confiscatorio-espropriativo della disposizione censurata per genericità e omessa valutazione degli effetti che sul giudizio *a quo* si sarebbero prodotti a seguito della sentenza n. 111 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui prevede l'inclusione, nella base imponibile del contributo straordinario, delle accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive.

Evidenzia infatti che il giudice *a quo*, al fine di valutare l'eventuale effetto confiscatorio-espropriativo del contributo straordinario, avrebbe dovuto rideterminarne l'importo dovuto, espungendo dal calcolo la quota che la società aveva versato a titolo di accise, con la conseguenza che sarebbe del tutto indeterminata la reale incidenza dell'imposta sui valori contabili della società.

27.2.- Inoltre, secondo l'interveniente le questioni sarebbero inammissibili in quanto il giudice *a quo* non avrebbe richiamato correttamente i dati valorizzati per evidenziare l'effetto confiscatorio-espropriativo.

Rileva a tal proposito che il rimettente avrebbe raffrontato il valore globale del contributo straordinario versato dalla società al patrimonio netto risultante dal bilancio del 31 dicembre 2021, nonché all'utile di gestione maturato al 30 giugno 2022, senza tuttavia tenere conto che, in realtà, secondo quanto previsto dall'art. 37, comma 5, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, entro la data del 30 giugno 2022 la contribuente era tenuta al versamento solo dell'acconto (pari al 40 per cento di quanto dovuto, mentre il 60 per cento avrebbe dovuto essere versato entro il 30 novembre del 2022). Evidenzia inoltre che il giudice *a quo* avrebbe fatto riferimento ai soli utili di gestione maturati al 30 giugno 2022, senza considerare gli ulteriori utili eventualmente maturati nel corso del medesimo anno e che avrebbero potuto "coprire" la restante parte dell'importo dovuto.

27.3.- Un'ulteriore eccezione di inammissibilità è stata prospettata dalla difesa statale per genericità della formulazione e del petitum delle questioni relative all'esatta individuazione del periodo di riferimento ai fini del calcolo dell'eventuale variazione in aumento del saldo tra le operazioni IVA attive e passive risultanti dalle liquidazioni periodiche.

Infatti, il giudice *a quo* non avrebbe specificato il criterio oggettivo per individuare il momento in cui una società possa essere considerata effettivamente operativa.

La difesa statale evidenzia, inoltre, che l'ordinanza di rimessione si sarebbe discostata dalla posizione assunta dall'Agenzia delle entrate in via di prassi con la circolare n. 22/E del 23 giugno 2022, secondo cui, qualora un soggetto abbia iniziato l'attività durante il primo periodo di riferimento (1° ottobre 2020-30 aprile 2021), sarebbe necessario confrontare dati omogenei, per cui, se l'attività ha avuto inizio «ad esempio il 1° gennaio 2021 [...] si dovranno prendere come termine di confronto i dati desumibili dalle LIPE relative al periodo 1° gennaio 2021 - 30 aprile 2021 e raffrontarli con i dati relativi al periodo 1° gennaio 2022 - 30 aprile 2022».

La medesima circolare, osserva la difesa statale, avrebbe peraltro chiarito che per inizio di attività si deve intendere il momento in cui il soggetto acquista la soggettività passiva ai fini IVA, cioè quando apre la partita IVA e svolge le attività preparatorie finalizzate all'inizio effettivo dell'attività tipica, a prescindere dall'effettiva realizzazione di operazioni attive.

28.- Nel merito, secondo la difesa statale, le questioni sarebbero non fondate.

Con riferimento alla questione relativa all'effetto confiscatorio-espropriativo del contributo straordinario, richiama la sentenza n. 111 del 2024 di questa Corte che «ha escluso la possibilità di valutare la legittimità costituzionale di un prelievo tributario alla stregua» dell'art. 42 Cost. e osserva che le risorse economiche del contribuente impiegate per l'adempimento di un tributo «costituiscono il mezzo di pagamento e non l'oggetto dell'imposizione».

Ritiene quindi che, rispetto a una prestazione patrimoniale imposta di natura tributaria, dovrebbero essere valutate unicamente la sua ragionevolezza e proporzionalità alla luce degli artt. 3 e 53 Cost., profili sui quali si sarebbe già pronunciata la sentenza n. 111 del 2024.



Seguendo questa prospettiva, non sarebbe «irragionevole privare un soggetto, anche in misura particolarmente consistente, di una fonte economica conseguita unicamente in ragione di una particolare congiuntura storica, ove venga in rilievo l'esigenza di destinare quelle risorse al fine di sostenere soggetti che, da quella medesima congiuntura, siano stati viceversa svantaggiati».

Aggiunge l'interveniente che la non arbitrarietà dell'imposizione, se vale certamente per lo specifico "indice di capacità contributiva" colpito da un prelievo, varrebbe altresì «e invero a maggior ragione, ove si raffronti il prelievo a grandezze economiche da questo non direttamente incise», come sarebbe nel caso di specie, in cui il prelievo fiscale non assume a presupposto di imposta il reddito o il patrimonio (cui invece fa riferimento il giudice rimettente), ma una diversa grandezza economica marginale corrispondente alla variazione in aumento del saldo tra le operazioni IVA attive e passive di cui alle LIPE dei periodi di riferimento.

Da questo punto di vista, raffrontare un prelievo fiscale a un valore economico diverso da quello specificamente tassato significherebbe misurare il livello di incidenza del primo sul secondo non in astratto, ma in misura diversa «da contribuente a contribuente, in ragione delle specifiche caratteristiche di ognuno di essi», ma questo comporterebbe che «[i]l medesimo prelievo finirebbe pertanto per essere costituzionale o incostituzionale, a seconda del contribuente preso in considerazione».

Né sarebbe corretto ritenere che l'irragionevolezza e la sproporzione del contributo straordinario risiederebbero nel fatto che la disposizione censurata non prevede una "soglia massima" di incidenza sulle disponibilità economiche e patrimoniali del contribuente.

Infatti, «ogni operazione in ipotesi tesa a individuare una siffatta "soglia massima" o "aliquota massima" di incidenza sulla grandezza economica tassata si rivelerebbe del tutto arbitraria», in quanto spetterebbe solo «al legislatore, di volta in volta, stabilire in che misura tale "grandezza economica" debba essere incisa, alla luce delle caratteristiche di questa, nonché in considerazione delle peculiari contingenze, anche di carattere storico-sociale ed economico» nelle quali il tributo sia imposto.

29.- Secondo la difesa statale sarebbe non fondata anche la questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto la Corte EDU ha sempre riconosciuto un ampio margine di discrezionalità ai legislatori dei singoli Stati membri, anche per quanto riguarda il trattamento fiscale, seppure «particolarmente elevato».

30.- Non fondata sarebbe altresì l'ulteriore questione volta a contestare la retroattività del contributo straordinario in quanto, una disposizione che va a incidere su un dato indice o valore economico già insorto, sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. solo se il medesimo indice non sia più in grado di esprimere una «capacità contributiva attuale», cioè una ricchezza o una forza economica tuttora rilevabile.

Nel caso di specie, la congiuntura economica che aveva determinato la salita anomala dei prezzi dell'energia elettrica e dei prodotti energetici era «ancora in corso» al momento dell'entrata in vigore della disposizione censurata.

31.- Infine, secondo la difesa statale non sarebbe fondata l'ultima questione relativa alla mancata considerazione, ai fini dell'eventuale emersione di un saldo tra le operazioni IVA attive e passive, del momento di effettiva operatività dell'attività da parte del soggetto passivo.

Ritiene a tal proposito che, se, da un lato, è vero che i periodi temporali posti a raffronto devono essere omogenei, d'altro lato, «la "venuta a esistenza" del soggetto inciso dal prelievo [...] non può che farsi coincidere con la sua formale costituzione», poiché un diverso parametro, teso a far valere l'inizio della sostanziale ed effettiva operatività «sarebbe del tutto incerto e arbitrario».

32.- Nella memoria l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito sulle eccezioni di inammissibilità e di infondatezza delle questioni proposte con l'atto di intervento, replicando alle deduzioni contenute nell'atto di costituzione della parte privata.

In particolare, a ulteriore supporto dell'eccezione di inammissibilità della questione relativa all'effetto espropriativo del contributo straordinario, evidenzia che il petitum prospettato sarebbe incerto, non avendo specificato se riguardi la disposizione nella misura in cui ha determinato un effetto espropriativo nel caso concreto ovvero perché «non contiene disposizioni generali ed astratte capaci di impedire il prodursi di un simile risultato».

Inoltre, sempre con riferimento alla questione relativa all'effetto confiscatorio-espropriativo del contributo straordinario, secondo la difesa statale la sentenza n. 111 del 2024 avrebbe affermato «a chiare lettere» la razionalità e la proporzionalità del contributo straordinario rispetto al suo presupposto, tenuto conto della necessità di un intervento urgente e dell'assenza di dati ulteriori disponibili rispetto a quelli emergenti dalla LIPE.

Viene quindi ribadita l'impossibilità di verificarne l'impatto su altre grandezze economiche, quali l'utile netto di esercizio e il preesistente patrimonio netto, estranee al presupposto impositivo individuato dal legislatore.



33.- Anche Eni Global Energy Markets spa ha depositato memoria con la quale ha insistito sulle considerazioni già espresse nell'atto di costituzione e ha replicato alle eccezioni di inammissibilità e alle deduzioni difensive di merito della difesa statale.

33.1.- In particolare, circa l'eccezione d'inammissibilità per omessa valutazione dell'impatto della parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 111 del 2024, evidenzia che «Egem, in quanto trader energetico, non è mai soggetto ad accise, con la conseguenza che, ovviamente, non può nemmeno in ipotesi immaginarsi un "impatto" di tali imposte sulla base imponibile del Contributo da essa versato».

Sarebbe per questa ragione, infatti, che la società «non ha domandato (né avrebbe potuto farlo) il rimborso del Contributo in ragione dell'incidenza delle accise sulla sua base imponibile», sicché, «in assenza della domanda di rimborso, è evidente che il giudice non avrebbe giammai potuto pronunciarsi, senza incorrere in extra petita».

33.2.- Con specifico riguardo, poi, alla questione relativa agli effetti confiscatorio-espropriativi del contributo straordinario, la società, partendo dalle riserve che la sentenza n. 111 del 2024 avrebbe manifestato rispetto alla coerenza del contributo, evidenzia la necessità di considerare la tutela di cui all'art. 42 Cost.

In particolare, precisa che quando la «l. n. 197/2022, all'art. 1, commi 115 e ss., ha introdotto un contributo di solidarietà a carico delle imprese energetiche», ha però previsto «una soglia massima dell'importo dovuto parametrata proprio al patrimonio netto e, in particolare, al suo 25%» e, inoltre, che il «d.l. n. 104/2023 [che] ha introdotto un'imposta straordinaria sugli extraprofitti degli istituti finanziari» ha stabilito, anch'esso, un tetto massimo, mentre solo «il Contributo qui scrutinato non prevede il medesimo strumento di tutela dei contribuenti da effetti espropriativi».

Circa, poi, la questione della violazione degli artt. 3 e 53 Cost. relativa al corretto computo dei periodi temporali da prendere in considerazione, la parte privata insiste sulla necessità di assumere come punto di riferimento il «momento in cui il soggetto comincia ad effettuare operazioni attive ai fini IVA, come tali risultanti dalle LIPE».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 7 ottobre 2024 (reg. ord. n. 11 del 2025) la CGT di Cagliari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 7, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, secondo cui il contributo straordinario non è deducibile dall'IRES.

1.1.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente evidenzia che, a seguito della sentenza di questa Corte n. 111 del 2024, che ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sulla cui base Saras spa aveva richiesto, in via principale, la restituzione dell'intero contributo straordinario versato, residuava al suo esame solo l'ulteriore domanda subordinata, concernente la restituzione della maggiore IRES versata in ragione della previsione di non deducibilità del contributo straordinario.

Tuttavia, all'accoglimento di questa domanda farebbe da ostacolo proprio la disposizione ora censurata, che prevede l'indeducibilità del contributo straordinario dall'IRES, in quanto, in sua assenza, opererebbe la disposizione di cui all'art. 99, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, che riconosce in via generale la deducibilità delle imposte, salvo per quelle sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa.

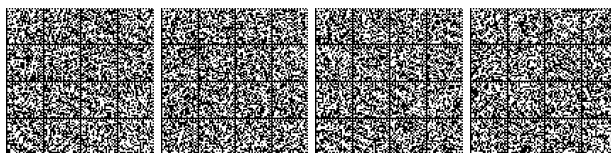
2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, secondo il rimettente la disposizione censurata si porrebbe, in primo luogo, in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. per violazione dei principi di capacità contributiva e di ragionevolezza.

Prendendo le mosse dai principi affermati da questa Corte con la sentenza n. 262 del 2020 in materia di indeducibilità dell'IMU sui beni strumentali dall'IRES, il giudice *a quo* ritiene infatti che, essendo il contributo straordinario un costo inerente all'attività di impresa, la previsione di non deducibilità dall'IRES comporterebbe la rottura del rapporto di continuità e di coerenza che deve sussistere tra la base imponibile e il relativo presupposto, dato che l'art. 75 del d.P.R. n. 917 del 1986 prevede che l'imposta si applica sul reddito complessivo netto.

Il contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. troverebbe peraltro conferma anche nei principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 111 del 2024, che avrebbe già rilevato il «precario equilibrio costituzionale» del contributo straordinario, che quindi si rifletterebbe anche sul meccanismo di indeducibilità ai fini IRES della medesima imposta.

2.1.- La violazione dell'art. 53 Cost. sarebbe ravvisabile anche sotto il profilo del divieto di doppia imposizione, avendo la società provveduto, in riferimento al medesimo anno di imposta, al pagamento sia del contributo straordinario che dell'IRES.

3.- Con ordinanza del 7 febbraio 2025 (reg. ord. n. 54 del 2025), la CGT di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato.



3.1.- Ai fini della rilevanza delle questioni, il rimettente dà atto della sentenza n. 111 del 2024, ma precisa che, nel caso ora all'esame, a differenza del precedente, vi sarebbero elementi concreti per giustificare nuove questioni di legittimità costituzionale sul contributo straordinario di cui la società chiede il rimborso, in quanto ne avrebbe «integralmente eroso le ricchezze reddituali e patrimoniali».

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, in primo luogo il rimettente precisa che il pagamento del contributo straordinario avrebbe «eroso tutto il patrimonio netto sociale, tutto il risultato operativo e tutto l'utile ante imposte 2021, nonché tutto l'utile 2022», elevando il *taxe rate* complessivo, determinato dalla combinazione tra l'importo versato a titolo di contributo straordinario e quello a titolo di altre imposte applicate alla società, al livello insostenibile del 142 per cento.

Livelli di tassazione così rilevanti intaccherebbero il «minimo vitale», determinando la «morte economica» della società, con una privazione iniqua e sproporzionata dei suoi beni.

Tale effetto confiscatorio-espropriativo delle ricchezze patrimoniali e reddituali - che per ragioni del tutto «casuali», disancorate da incrementi effettivi di ricchezza, si sarebbe prodotto solo sulla società ricorrente nel giudizio *a quo* e non anche su altri contribuenti - determinerebbe, secondo il giudice rimettente, la violazione degli artt. 3, 42 e 53 Cost.

3.3.- In considerazione della ingiustificata compressione del diritto di proprietà, vi sarebbe anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

4.- Inoltre, il rimettente ritiene che la norma censurata violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost. perché avrebbe effetto retroattivo. Il contributo straordinario assumerebbe, infatti, come ricchezza tassabile un differenziale calcolato sul fatturato IVA relativo al periodo ottobre 2021-aprile 2022 (confrontato con il precedente periodo ottobre 2020-aprile 2021) e, siccome è entrato in vigore il 22 marzo 2022, con il d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, graverebbe su una ricchezza che si sarebbe formata precedentemente.

5.- Infine, secondo il giudice *a quo* l'art. 37, comma 2, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, si porrebbe in ulteriore contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., poiché il calcolo del contributo straordinario, basato «sul raffronto delle attività svolte nel periodo ottobre 2021-aprile 2022 con quelle svolte nel periodo ottobre 2020-aprile 2021», non consentirebbe di tenere conto del fatto che la società avrebbe «sostanzialmente avviato l'attività il 1° gennaio 2021».

Al fine di evitare effetti distorsivi e riportare a ragionevolezza la disposizione censurata, il raffronto dovrebbe invece riguardare periodi omogenei, per cui il primo periodo dovrebbe partire dal momento in cui la società «effettivamente e sostanzialmente comincia ad operare», riducendo, correlativamente, il secondo periodo temporale di riferimento.

6.- Preliminarmente, poiché le ordinanze di rimessione hanno a oggetto la medesima disposizione e pongono questioni in larga parte coincidenti, va disposta la riunione dei giudizi per una loro trattazione congiunta.

7.- Nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione della CGT di Cagliari la difesa statale ha, in primo luogo, eccepito l'inammissibilità delle questioni. Erroneamente, infatti, il giudice *a quo* avrebbe ritenuto che fosse nuova - mentre costituiva una mera emendatio di quella proposta in via principale -, e quindi inammissibile, la richiesta di rimborso parziale che la parte aveva proposto con memoria, a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata di cui alla sentenza n. 111 del 2024, intervenuta nelle more del giudizio.

7.1.- L'eccezione non è fondata.

Il sindacato sul giudizio di rilevanza della questione «è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente «esterno», limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria» (sentenza n. 25 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021).

Nel caso di specie la motivazione del rimettente appare tale, anche perché la rideterminazione del quantum richiesto dalla società nel giudizio *a quo* non avrebbe impedito al giudice tributario di pronunciarsi anche sulla domanda subordinata, restando quindi invariata, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, la questione relativa alla legittimità costituzionale del meccanismo di indeducibilità del contributo straordinario.

7.2.- Nemmeno fondata è l'ulteriore eccezione proposta dalla difesa statale deducendo che il rimettente, nel compiere il giudizio di rilevanza, avrebbe dovuto valutare l'eventuale incidenza di questo contributo sulla base imponibile prevista da quello successivo introdotto dall'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022.

Per la valutazione del giudizio di rilevanza assume, infatti, rilievo la disposizione di cui il giudice *a quo* deve fare applicazione, ovvero l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, senza essere tenuto a considerare altre disposizioni di legge che non hanno incidenza ai fini della decisione.

8.- Nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione della CGT di Roma la difesa statale, in riferimento alle questioni relative all'effetto confiscatorio-espropriativo del contributo straordinario, ne ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità in quanto il giudice *a quo* non avrebbe considerato gli effetti della sentenza n. 111 del 2024, che ha escluso le accise dal calcolo della base imponibile.



Secondo la difesa statale il giudice rimettente avrebbe dovuto tenere conto che, a seguito della sentenza indicata, l'importo del contributo straordinario avrebbe dovuto essere ridotto, con evidenti riflessi sulla ricchezza effettivamente incisa.

8.1.- L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione è adeguatamente motivata sulla non manifesta infondatezza, anche perché da essa si evince che la società aveva richiesto, con l'atto introduttivo, solo il rimborso dell'intero contributo straordinario da essa versato. La medesima richiesta è stata ribadita anche a seguito della sentenza n. 111 del 2024, senza che sia stato prospettato da nessuna delle parti in giudizio che questa pronuncia avrebbe potuto avervi incidenza e quindi comportare il riconoscimento del diritto a un rimborso parziale.

In assenza di una specifica domanda della società nel giudizio *a quo*, nel rispetto del principio dispositivo che governa anche il processo tributario, il giudice di primo grado non ha quindi esaminato, perché non poteva, l'eventuale esistenza di quel diritto al rimborso parziale.

A supporto di questa considerazione milita quanto riferisce la difesa della parte privata nella memoria, dove si è posto in evidenza che «Egem, in quanto trader energetico, non è mai soggetto ad accise, con la conseguenza che, ovviamente, non può nemmeno in ipotesi immaginarsi un "impatto" di tali imposte sulla base imponibile del Contributo da essa versato».

9.- Sempre con riferimento alle questioni relative all'effetto confiscatorio-espropriativo del contributo straordinario, la difesa statale ne ha ulteriormente eccepito l'inammissibilità per genericità, in quanto il giudice rimettente non avrebbe correttamente fornito elementi concreti per giungere alla sua conclusione.

9.1.- L'eccezione non è fondata.

Il percorso motivazionale del giudice *a quo* non risulta generico o indeterminato, poiché sono stati specificamente indicati gli elementi fattuali sulla base dei quali ha tratto il proprio convincimento circa la radicale incidenza del contributo straordinario sul patrimonio e sul reddito riferibili alla società.

10.- Un'ulteriore eccezione di inammissibilità è stata prospettata dalla difesa statale perché l'ordinanza di rimessione non avrebbe chiarito in base a quali criteri oggettivi si dovrebbe definire il momento di inizio di operatività della società tenuta al pagamento del contributo.

10.1.- L'eccezione non è fondata.

Secondo la CGT di Roma, il contributo straordinario dovrebbe colpire soggetti «effettivamente esercenti l'attività di impresa (laddove si presume che risiedano gli extraprofitti) e non anche le Società neocostituite o non operative, che eventualmente pongono in essere solo attività preparatorie».

Implicito in questa motivazione è che il momento iniziale da prendere in considerazione dovrebbe essere quello in cui la società inizia a emettere fatture attive.

Su questa medesima linea, del resto, si pone la società nell'atto di costituzione e poi in memoria.

Diversamente da quanto prospettato dalla difesa statale, quindi, il giudice rimettente ha individuato il criterio oggettivo in base al quale stabilire l'esatto momento iniziale cui ancorare il conteggio del primo periodo temporale.

11.- Le questioni sollevate dalla CGT di Cagliari non sono fondate.

È pur vero che questa Corte, con riferimento all'IRES, ha enucleato il principio per cui, se il legislatore, nella sua discrezionalità, ne ha «identificato il presupposto nel possesso del "reddito complessivo netto", scegliendo di privilegiare tra diverse opzioni quella della determinazione analitica del reddito, non può, senza rompere un vincolo di coerenza, rendere indeducibile un costo fiscale chiaramente e interamente inerente» (sentenza n. 262 del 2020).

È altrettanto indubitabile che il «contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario» costituisce un costo fiscale inerente e che non è qualificabile tra le imposte indeducibili, ai sensi art. 99, comma 1, TUIR, in quanto gravanti sui redditi o perché ne è prevista la rivalsa.

Tuttavia, la medesima sentenza n. 262 del 2020 ha anche chiarito che detto principio «non esclude in assoluto che il legislatore possa prevedere limiti alla deducibilità dei costi, anche se effettivamente sostenuti nell'ambito di un'attività d'impresa», essendo possibili «deroghe che rispondono a esigenze di tutela dell'interesse fiscale».

In questa prospettiva, occorre allora nuovamente ricordare che il suddetto contributo «è stato emanato nell'ambito di una situazione eccezionale, caratterizzata dal manifestarsi della grave crisi internazionale, causata dall'invasione russa dell'Ucraina, in conseguenza della quale la Russia ha diminuito, in modo progressivo, le forniture di gas naturale all'Unione europea». È in questo contesto che le imprese produttrici di energia elettrica e il settore dei combustibili fossili hanno beneficiato «degli aumenti estremi dei prezzi dovuti all'attuale situazione di mercato, con profitti che vanno al di là dei risultati delle normali attività commerciali». Si è verificata, pertanto, una grave situazione di crisi e per far fronte agli «effetti insostenibili sui consumatori e sulle imprese» (sentenza n. 111 del 2024), data la straordinarietà degli eventi, è stato necessario adottare misure solidaristiche di particolare rilievo.



Il contributo per l'anno 2022, di cui all'art. 37, comma 1, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, è stato, infatti, un prelievo *un tantum* sugli scambi di prodotti energetici di quegli operatori che hanno, in sostanza, beneficiato di un andamento anticiclico, ed è stato introdotto per finanziare interventi solidaristici urgenti, finalizzati a «contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico» (sentenza n. 111 del 2024).

In questi termini, il prelievo straordinario ha riguardato esclusivamente una capacità contributiva riconducibile a «un incremento “speculativo” dei prezzi di vendita dei prodotti energetici» - connesso a fattori del tutto esogeni, indipendenti dalle ordinarie scelte economiche e aziendali - e che, in quanto tale, appariva indicativa «di una maggiore forza economica delle imprese operanti in quel determinato settore» (ancora sentenza n. 111 del 2024).

Data questa particolare struttura e finalità del contributo solidaristico straordinario, la mancata previsione della sua deducibilità, da un lato, si presenta non incoerente con la sua natura e, dall'altro, rappresenta una deroga non irragionevole o sproporzionata al principio della deducibilità dall'IRES dei costi fiscali inerenti, trovando giustificazione nell'interesse fiscale connesso alle esigenze di finanza pubblica determinate dai descritti eventi straordinari.

Pertanto, va anche considerato che l'indeducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dall'IRES determinava «l'indebita penalizzazione [...] di quelle imprese che abbiano scelto (opzione non certo biasimabile, perché funzionale alla solidità dell'azienda) di investire gli utili nell'acquisto della proprietà degli immobili strumentali rispetto a quelle che svolgono la propria attività utilizzando immobili in locazione: solo queste ultime possono infatti dedurre tutti i costi (i relativi canoni), non essendo soggette, come invece le prime, all'IMU (indeducibile)» (sentenza n. 262 del 2020).

È anche a causa di tale distorsione che questa Corte, del resto, ha precisato - e non può che ribadire - che «alla mera esigenza di gettito, in particolare, il legislatore è tenuto a rispondere in modo trasparente, aumentando l'aliquota dell'imposta principale, non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori, sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti» (ancora sentenza n. 262 del 2020).

Nel caso in esame, invece, nessun significativo effetto distorsivo si è verificato in forza della mancata previsione della deducibilità del contributo straordinario dall'IRES: qualora il legislatore, in vista della complessiva esigenza di gettito del biennio, avesse aumentato l'aliquota del contributo per poi prevederne, nell'anno successivo, la deducibilità dall'IRES, l'effetto sarebbe stato sostanzialmente analogo, senza alcun miglioramento della situazione dei soggetti passivi (alcuni o tutti) del contributo.

11.1.- Parimenti non fondata è la questione relativa alla violazione del divieto di doppia imposizione, che è evocato in termini non pertinenti: questa Corte ha già precisato che il mancato riconoscimento della deducibilità di un'imposta dall'IRES non dà «luogo a un fenomeno di doppia imposizione giuridica» (sentenza n. 171 del 2024 e n. 262 del 2020) quando i presupposti dei due tributi sono diversi.

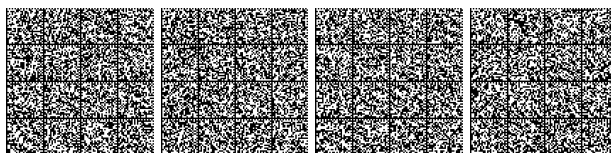
12.- La prima questione sollevata dalla CGT di Roma in riferimento agli artt. 3, 42 e 53 Cost, a ragione del carattere confiscatorio del contributo di solidarietà straordinario, non è fondata.

Con riferimento all'art. 42 Cost., questa Corte ha già chiarito, riguardo a una simile censura sul medesimo contributo straordinario, che nel «nostro ordinamento costituzionale [...] la previsione nell'art. 53 Cost. di un esplicito principio di capacità contributiva al quale rapportare la legittimità degli interventi impositivi (a differenza di altri ordinamenti come quello tedesco dove il Grundgesetz non contempla espressamente tale principio) preclude la possibilità di evocare, in qualche modo forzandone, dal punto di vista concettuale, l'area di applicazione, la garanzia costituzionale del diritto di proprietà» (sentenza n. 111 del 2024).

Va però precisato che la nuova questione sollevata dal rimettente, a differenza di quelle decise nella sentenza da ultimo citata, si fonda sull'assunto che il contributo straordinario non avrebbe determinato l'erosione solo di una parte rilevante del patrimonio, bensì quella di «tutto il patrimonio netto sociale, [di] tutto il risultato operativo e [di] tutto l'utile ante imposte 2021, nonché [di] tutto l'utile 2022».

Nemmeno questa specifica prospettiva, che evoca la possibilità di effetti abnormi in termini di incisione sul patrimonio e sul reddito di un'impresa, cambia, tuttavia, i termini della questione, perché il sindacato di questa Corte, in riferimento ai parametri nazionali, si esaurisce comunque all'interno della verifica, ai sensi degli artt. 3 e 53 Cost., della non arbitrarietà dell'indice di capacità contributiva individuato dal legislatore, nonché della ragionevolezza e proporzionalità dell'imposizione, senza che venga in rilievo la tutela della proprietà di cui all'art. 42 Cost.

Pertanto, va anche precisato che patrimonio e reddito, cioè le entità di cui il rimettente denuncia l'effetto confiscatorio, sono estranei al presupposto del contributo di solidarietà straordinario che, come rileva la difesa statale, attiene a una diversa grandezza economica, corrispondente alla variazione in aumento del saldo tra le operazioni IVA attive e passive di cui alle LIPE dei periodi di riferimento.



12.1.- Ciò chiarito, tuttavia questa Corte non è insensibile alla prospettazione del giudice *a quo*, il quale evidenzia una situazione che tende a profilarsi come estrema.

Va sottolineato che il prodursi di simili effetti da parte di imposte straordinarie, aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, come rilevato dalla difesa di Eni Global Energy Markets spa, normalmente - e ragionevolmente - viene evitato dal legislatore stabilendo un tetto massimo all'imposizione, come peraltro è avvenuto anche per il contributo di solidarietà temporaneo successivo a quello qui censurato, previsto dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022, in relazione al quale è stata stabilita «una soglia massima dell'[importo dovuto] parametrata proprio al patrimonio netto e, in particolare, al suo 25%» (comma 116).

Tale soglia massima non è stata, invece, disposta in riferimento al contributo qui censurato che, come questa Corte ha precisato, presenta, eppure, caratteri strutturali critici, che «in un tempo ordinario, non consentirebbero, di per sé - nemmeno in forza della più moderna concezione del principio di capacità contributiva in precedenza ricordata (punto 7.1.2.) -, di superare il test della connessione razionale e della proporzionalità» (sentenza n.111 del 2024).

Il legislatore, infatti, si è limitato a prevedere una soglia assoluta (5 milioni di euro) e percentuale (il 10 per cento) al di sotto della quale non trova applicazione l'imposta.

Anche in relazione a questa lacuna, tuttavia, vengono in rilievo quelle «circostanze straordinarie che qualificano in termini del tutto sui generis l'intervento normativo» (sentenza n. 111 del 2024), a fronte delle quali si sono manifestate particolarissime esigenze di gettito e di solidarietà.

Questa considerazione - nella quale è implicito che «in un tempo ordinario» (sentenza n. 111 del 2024) un effetto come quello denunciato dal rimettente dovrebbe ritenersi un indice dell'arbitrarietà dell'imposta - è dirimente anche riguardo alla mancata fissazione di una soglia massima al prelievo, probabilmente dovuta alla difficoltà di calibrarne le conseguenze in termini di gettito, e che, del resto, avrebbe potuto essere definita solo dal legislatore date le peculiari contingenze ed esigenze nelle quali il tributo, con le sue specifiche caratteristiche, è stato concepito.

In conclusione, in relazione ai profili di legittimità costituzionale sollevati dal rimettente in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., anche rispetto al denunciato effetto di «casuale» discriminazione, questa Corte non può che ribadire che «[è] solo tenendo conto del carattere del tutto sui generis del contesto in cui è stato calato il temporaneo intervento impositivo che, quindi, può eccezionalmente ritenersi non irragionevole lo strumento utilizzato dal legislatore» (sentenza n. 111 del 2024).

12.1.1.- Non è invece pertinente il richiamo del rimettente al minimo vitale, trattandosi di grandezza concettualmente non riferibile alle imprese, e che, in ogni caso, nei lavori dell'Assemblea costituente inerenti al principio di capacità contributiva, è stato evocato (in particolare dall'onorevole Scoca) per escludere che l'imposizione fiscale potesse sottrarre alla persona il minimo necessario all'esistenza personale e familiare, ma senza riferimenti agli enti collettivi.

12.2.- Nemmeno fondata è la questione sollevata sul medesimo presupposto dell'erosione totale del patrimonio e del reddito nel caso concreto, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e, in via mediata, all'art. 1 Prot. addiz. CEDU in relazione alla tutela dell'autonoma nozione di proprietà.

Al riguardo, va innanzitutto ribadito che «quando si tratta di definire e attuare politiche in materia fiscale la Corte EDU è solita riconoscere un ampio margine di apprezzamento agli Stati: le autorità nazionali sono infatti ritenute “in linea di massima in una posizione migliore del giudice internazionale” per decidere che cosa rientri nell'interesse della giustizia sociale (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 giugno 2014, Azienda Agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia; principio peraltro ribadito anche in Corte EDU, sentenza 7 dicembre 2023, Waldner contro Francia)» (sentenza n. 111 del 2024).

Va poi precisato che, sebbene la situazione prospettata dal rimettente tenda, nel caso concreto, ad assumere un carattere estremo, ciò non avviene in conseguenza di aliquote così elevate da compromettere situazioni personali, come invece nei casi considerati in Corte EDU, sentenza 14 maggio 2013, N.K.M. contro Ungheria (così come in quella, analoga, Corte EDU, sentenza 2 luglio 2013, R.Sz. contro Ungheria), ma di congiunture aziendali particolari su cui si è innestato il singolare meccanismo impositivo del contributo di solidarietà; questo però non era privo di giustificazione in quanto introdotto, come si è visto, per fronteggiare una situazione straordinaria che non consentiva, data la necessità di intervenire urgentemente, di fare riferimento al più confacente parametro del reddito, come chiarito dalla sentenza n. 111 del 2024.

Infine, la sentenza della Corte EDU 7 dicembre 2023, Waldner contro Francia, citata dal rimettente, appare inconferente, perché ha riguardato una fattispecie del tutto diversa, in cui veniva in rilievo il difetto di proporzionalità di una maggiorazione d'imposta del 25 per cento a carico di soggetti che non aderiscono a un Organismo di gestione autorizzato (OGA) ai fini della dichiarazione dei redditi.



12.3. - Neppure fondata è la questione sul contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. che, secondo il rimettente, conseguirebbe dal carattere retroattivo dell'imposizione.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «una legge tributaria retroattiva non comporta di per sé violazione del principio della capacità contributiva, occorrendo, invece, verificare, di volta in volta, se la legge stessa, nell'assumere a presupposto della prestazione un fatto o una situazione passati, abbia spezzato il rapporto che deve sussistere tra imposizione e capacità stessa, violando così il precetto costituzionale sopra richiamato» (*ex plurimis*, sentenza n. 315 del 1994).

Nel caso di specie, la manifestazione di ricchezza presa in considerazione dal legislatore è pur sempre quella maturata nell'anno 2022, data di entrata in vigore della disposizione censurata e di versamento del contributo, sebbene essa sia stata calcolata tenendo conto, in modo anche retrospettivo, del differenziale tra i dati delle dichiarazioni IVA del primo periodo preso a riferimento (ottobre 2020-aprile 2021) rispetto a quelli del secondo periodo (ottobre 2021-aprile 2022).

Il riferimento, quindi, a fatti passati ha costituito solo lo strumento per concretizzare il meccanismo impositivo alla base del contributo straordinario, senza che possa ritenersi venuto meno, solo per questo, il carattere dell'attualità dell'indice di capacità contributiva considerato dal legislatore.

12.4. - La questione sull'art. 37, comma 2, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, per difetto di omogeneità dei periodi temporali messi a confronto ai fini del calcolo del contributo straordinario, con conseguente violazione degli artt. 3 e 53 Cost., non è fondata nei termini che seguono.

Il giudice *a quo* lamenta che la società avrebbe «sostanzialmente avviato l'attività il 1° gennaio 2021», per cui, al fine di evitare effetti distorsivi e riportare a ragionevolezza la disposizione censurata, occorrerebbe, da un lato, considerare solo il momento in cui la società «effettivamente e sostanzialmente comincia ad operare», implicitamente individuato in quello in cui inizia a emettere fatture attive e, dall'altro, ridurre, correlativamente, il secondo periodo temporale di riferimento.

È indubbio, con riferimento a quest'ultimo profilo, che solo confrontando periodi temporali omogenei è possibile misurare l'eventuale incremento di capacità contributiva, per cui dalla contrazione del primo periodo temporale deve derivarne anche quella del secondo periodo, come del resto confermato nella prassi dell'Agenzia delle entrate (circolare n. 22/E del 2022).

Circa, invece, l'individuazione del *dies a quo* del primo periodo temporale da mettere a confronto con quello successivo, il rimettente giunge alla conclusione, sostenuta dalla parte privata nel suo atto di costituzione, che dovrebbe essere preso in considerazione il momento in cui il contribuente ha iniziato a emettere fatture IVA attive, id est quando è iniziata l'attività di cessione dei prodotti energetici.

Tale interpretazione non può essere seguita, perché, in contrasto con il tenore della disposizione censurata - che impone di tenere conto «del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive» realizzate nel primo periodo e di metterlo a confronto con il saldo relativo al successivo periodo temporale -, sottrarrebbe dal calcolo del saldo relativo al primo periodo le fatture IVA passive.

L'eventualità che il soggetto passivo realizzi, durante il primo periodo temporale posto a confronto, solo operazioni passive e che queste siano superiori agli importi relativi alle operazioni attive del medesimo periodo, è stata, peraltro, già valutata dal legislatore, che ha previsto che «[i]n caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero».

Al fine della determinazione del momento d'ingresso nel sistema dell'IVA, occorre allora valorizzare il compimento di operazioni passive, secondo una impostazione che trova conforto nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte di cassazione.

La Corte di giustizia (sentenza 2 giugno 2016, causa C-263/15, Lajvér Meliorációs Nonprofit Kft.) ha, infatti, precisato che «chi ha l'intenzione, confermata da elementi obiettivi, di iniziare in modo autonomo [un'attività economica] ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 2006/112 ed effettua a tal fine le prime spese di investimento deve essere considerato come soggetto passivo (v., per analogia, sentenze 21 marzo 2000, Gabalfrisa e a., da C-110/98 a C-147/98, EU:C:2000:145, punto 47, nonché dell'8 giugno 2000, Breitsohl, C-400/98, EU:C:2000:304, punto 34)».

Ha poi evidenziato (sentenza 6 ottobre 2022, causa C-293/21, UAB "Vittamed technologijos"; sentenza 28 febbraio 2018, causa C-672/16, Imofloresmira - Investimentos Imobiliários SA) che «è l'acquisto di beni o servizi da parte di un soggetto passivo che agisce come tale a determinare l'applicazione del sistema dell'IVA e, quindi, del sistema della detrazione. L'impiego dei beni o servizi, reale o previsto, determina solo l'entità della detrazione iniziale alla quale



il soggetto passivo ha diritto in virtù dell'articolo 168 della direttiva IVA e l'entità delle eventuali rettifiche durante i periodi successivi, ma non incide sulla nascita del diritto alla detrazione (v., in tal senso, sentenza dell'11 luglio 1991, Lennartz, C-97/90, EU:C:1991:315, punto 15)».

La giurisprudenza di legittimità si è pronunciata in senso conforme (Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 17 marzo 2021, n. 7440), ribadendo che «[è] difatti l'acquisto di beni o servizi da parte di un soggetto passivo che agisce come tale a determinare l'applicazione del sistema dell'iva».

Un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, richiede, quindi, che, ai fini del calcolo del contributo, il primo periodo temporale, in caso di società neo-costituite, decorra dal compimento di operazioni passive finalizzate all'attività di impresa e che, correlativamente, anche il secondo periodo temporale venga, in modo omogeneo, temporalmente ristretto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 7, del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 120, lettere a), b) e c), 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, 23 e 53 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, sezione 1, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 19, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 19, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 42

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 novembre 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico – Concorso pubblico – Norme della Regione autonoma Sardegna – Proroga dei termini di efficacia delle graduatorie – Modifica alla legge regionale n. 14 del 2025 – Previsione che è prorogata l'efficacia della graduatoria del concorso pubblico bandito dall'Azienda regionale dell'emergenza ed urgenza Sardegna (AREUS) per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi - categoria C, ai sensi dell'art. 6, comma 23, della legge regionale n. 17 del 2021, la cui graduatoria è stata approvata con delibera del Direttore generale AREUS n. 121 del 4 aprile 2023.

Impiego pubblico – Trattamento economico – Norme della Regione autonoma Sardegna – Reddito di inclusione sociale (REIS) – Previsione che la Regione assegna ai comuni, quali enti gestori della misura relativa al REIS, una quota pari all'1,5 per cento del contributo annuale per il REIS, per coprire i costi relativi all'attivazione dei servizi esterni che si occupano della gestione della misura o, in alternativa, per la copertura dei maggiori oneri sostenuti dall'ente locale per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni all'amministrazione incaricati della gestione del REIS.

- Legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24 (Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie), art. 9, commi 19, lettera b), e 26.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato - codice fiscale n. 80224030587, per il ricevimento degli atti fax 06/96514000, PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia *ope legis* in via dei Portoghesi n. 12, Roma - ricorrente, contro la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, nella sua sede in Cagliari, al viale Trento n. 69; indirizzo PEC: presidenza@pec.regione.sardegna.it;

intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 19, lett. b) e comma 26, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025 n. 24, recante «Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie».

Nel B.U.R. della Regione Sardegna n. 51 del 12 settembre 2025 è stata pubblicata la Legge 11 settembre 2025, n. 24, recante «Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie».

Il Governo ritiene che i commi 19 lett. b) e 26, dell'art. 9 della suddetta legge regionale presentino profili di illegittimità costituzionale per i seguenti

MOTIVI

1) Illegittimità dell'art. 9, comma 19, lett. b), della legge regionale n. 24/2025, per violazione - anche per il tramite della normativa interposta statale (comma 5-ter, dell'art. 35, del decreto legislativo n. 165 del 2001, art. 11 delle Preleggi) - degli articoli 3 e 97, commi 2 e 4, della Costituzione, e del principio informatore della certezza del diritto.

— L'art. 9, comma 19, della legge regionale n. 24/2025 interviene apportando modifiche e integrazioni all'art. 1 della legge regionale 19 maggio 2025 n. 14 («Proroga dei termini di efficacia delle graduatorie»), prevedendo alla lett. b) l'aggiunta, dopo la lettera b) del suddetto art. 1, della lettera b-bis) che stabilisce la proroga della graduatoria



relativa al concorso per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi categoria C, bandito dall'Agenzia regionale per l'emergenza e per l'urgenza Sardegna (AREUS), ai sensi dell'art. 6, comma 23, della legge regionale 22 novembre 2021, n. 17, approvata con delibera del direttore generale AREUS n. 121 del 4 aprile 2023.

Al riguardo, si evidenzia che la graduatoria relativa al concorso pubblico per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi - categoria C, di cui alla lett. b), del comma 19, lett. b), art. 9, legge regionale n. 24/2025, risulta scaduta alla data di entrata in vigore della legge regionale pubblicata nel Bollettino Ufficiale delle Regione autonoma Sardegna del 12 settembre 2025, in quanto sono trascorsi i termini previsti dalla legge per la validità della suddetta graduatoria.

Infatti, secondo quanto previsto dal comma 5-ter, dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche): «Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione».

Approvazione che, nel caso di specie, è stata disposta con la delibera del Direttore generale ARES n. 121 del 4 aprile 2023.

Sul punto si rammenta che, quantunque sia oramai assodato l'orientamento di codesta ecc.ma Corte che attribuisce alla competenza esclusiva delle Regioni la disciplina delle graduatorie - fermo restando il rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione - parimenti emerge, dall'esame delle sentenze sull'argomento (cfr: sentenza n. 273/2020, sentenza n. 126/2020, sentenza n. 267/2022) che la proroga deve riguardare graduatorie ancora in corso di validità e, invero, non potrebbe argomentarsi diversamente *iuxta ius*, considerato che la proroga, di per sé, vale proprio a consentire l'estensione del termine finale di un atto o di un provvedimento ancora valido e produttivo di effetti.

D'altro canto, la perdita di efficacia dell'atto determina l'impossibilità di produrre gli effetti giuridici che la legge ricollega all'atto medesimo, ovvero, nel caso di specie, la caducazione dei rapporti giuridici (anche in termini di interessi legittimi) insorti in seguito all'approvazione della graduatoria concorsuale.

Nel merito, premesso che in *subjecta materia* non si rinviene una norma regionale idonea a consentire un termine di validità più ampio rispetto a quello previsto dal legislatore statale, non può che applicarsi il termine biennale di durata delle graduatorie previsto dal comma 5-ter, dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Pertanto, la previsione della ultrattività della suddetta graduatoria, che ha cessato di produrre effetti dopo due anni dalla sua approvazione, confligge con il principio di certezza del diritto, deroga al principio di irretroattività della legge (art. 11 delle preleggi) e viola il principio generale del concorso quale metodo di selezione per l'accesso all'impiego pubblico in considerazione della circostanza che una graduatoria scaduta ha esaurito i propri effetti con lo spirare del termine e, pertanto, non può essere più utilizzata dal legislatore regionale come presupposto idoneo per instaurare rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione, in armonia con il principio di legalità sostanziale (art. 97 della Costituzione).

Per le ragioni esposte la norma regionale in questione si pone in contrasto con l'art. 97, commi 2 e 4, e con l'art. 3 della Costituzione.

Argomentando più nello specifico, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte afferente a norme regionali di proroga delle graduatorie di concorso ed al bilanciamento del principio del concorso pubblico con quelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, ha ad oggetto esclusivamente graduatorie vigenti.

La lett. b), comma 19, dell'art. 9, della legge regionale in esame, invece, proroga la graduatoria del concorso pubblico per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi categoria C, approvata con delibera del direttore generale AREUS n. 121 del 4 aprile 2023, dunque già scaduta secondo quanto stabilito dal comma 5-ter, dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165/2001.

Appare intuitivo che, argomentando in senso contrario, si attribuirebbe alla Regione la possibilità di eludere il termine di legge fissato dal decreto legislativo n. 165 del 2001 per la vigenza delle graduatorie di concorso.

— L'art. 97, commi 2 e 4, della Costituzione, sancisce i principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, che trovano compimento nel pubblico concorso, procedura selettiva volta a garantire che le assunzioni avvengano in base al merito e attraverso procedure trasparenti e aperte a tutti coloro che possiedono i requisiti richiesti.

La disposizione regionale impugnata si pone in contrasto con tali principi, in quanto proroga una graduatoria di concorso già scaduta e, quindi, ormai non più vigente, in violazione di quanto previsto dal decreto legislativo n. 165 del 2001, art. 35, comma 5-ter.

Con la proroga della graduatoria che aveva esaurito i propri effetti la Regione ha finito per operare una rimessione in termini *extra ordinem*.



Tale reviviscenza, che non è consentita né dalla legge statale, né dai principi generali dell'azione amministrativa, elude i limiti temporali di validità delle graduatorie concorsuali fissati dal legislatore nazionale a tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Con riferimento all'istituto della proroga degli atti amministrativi, la giurisprudenza insegna che «in applicazione dei principi generali dell'azione amministrativa, nonché del consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, la proroga, quale istituto di carattere eccezionale, deve, necessariamente, intervenire prima della scadenza dell'atto da prorogare. Ciò perché la proroga dei termini di efficacia di un atto amministrativo presuppone necessariamente che il termine da prorogare non sia ancora scaduto. Il principio è applicabile in relazione ad ogni provvedimento amministrativo che sia sottoposto ad un termine finale di efficacia, atteso che un conto è disporre la prosecuzione dell'efficacia nel tempo di un originario provvedimento, altro è consentire nuovamente lo svolgimento di un'attività in precedenza preclusa per sopravvenuta inefficacia dell'atto, occorrendo, in questa seconda ipotesi, una nuova e più approfondita valutazione che tenga conto della situazione di fatto e delle regole giuridiche sopravvenute» (Cons. Stato, Sez. V, sentenza 11 ottobre 2023, n. 8889).

Ancora: «la proroga di un atto amministrativo non può ammettersi qualora l'atto originario sia scaduto: essa è possibile solo se sopraggiunga prima della scadenza del termine, perché, quale atto avente l'effetto di estendere il termine di efficacia di un provvedimento amministrativo, deve a questo collegarsi senza vuoti temporali ed intervenire dunque nella vigenza ed efficacia dell'atto su cui si salda, costituendo con questo un *unicum temporale*» (Cons. Stato, Sez. V, sentenza 28 luglio 2023, n. 7400; Cons. di Stato, Sez. VI, sentenza 21 giugno 2001, n. 3349).

La proroga, quindi, deve necessariamente intervenire prima della scadenza dell'atto.

La norma regionale censurata contrasta, infine, con l'art. 3 della Costituzione in quanto determina un'irragionevole disparità di trattamento, favorendo alcuni soggetti dichiarati idonei in una procedura concorsuale ormai conclusa, a discapito di coloro che aspirano a partecipare a nuove selezioni concorsuali.

A ciò deve aggiungersi che, nel caso di specie, la proroga selettiva di una sola graduatoria consentirebbe ad alcuni soggetti di continuare a beneficiare di opportunità di assunzione pur dopo la scadenza del termine di vigenza della graduatoria mentre altri, inseriti in graduatorie analoghe, decorso il termine di legge perdono definitivamente tale possibilità, nonostante si trovino in un'identica posizione giuridica.

In questa prospettiva, la proroga disposta dalla legge regionale non solo crea un vantaggio indebito per un gruppo limitato di soggetti, ma genera un trattamento disomogeneo tra situazioni eguali, violando il canone di ragionevolezza che l'art. 3 della Costituzione pone a fondamento del potere legislativo.

2) Illegittimità dell'art. 9, comma 26, della legge regionale n. 24/2025 per violazione - anche per il tramite della normativa interposta statale di cui all'art. 1, commi 2 e 3, art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, art. 45, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e dell'art. 3, comma 1, lett. a) dello Statuto di autonomia.

In relazione all'art. 9, comma 26, che sostituisce il comma 2, dell'art. 7 della legge regionale n. 18 del 2016 (Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale - «Agiudu torrau»), si ravvisano i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

La menzionata norma regionale prevede l'assegnazione ai Comuni gestori di una quota pari all'1,5 per cento del contributo annuale per il reddito di inclusione sociale (REIS), al fine di far fronte ai costi relativi all'attivazione dei servizi esterni che si occupano della gestione del reddito di inclusione sociale o, in alternativa, per la copertura dei maggiori oneri sostenuti dai Comuni per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni all'amministrazione, incaricati della gestione del REIS.

La disposizione precisa che il contributo corrisposto al personale interno «si configura come indennità accessoria, da definirsi in busta paga secondo disposizioni normative e secondo le previsioni del contratto collettivo nazionale funzioni locali».

Al riguardo, si osserva che la disposizione in oggetto, prevedendo il riconoscimento di un'indennità aggiuntiva in favore del personale dei Comuni, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in quanto, nello stabilire un aumento del trattamento economico del personale dei Comuni, realizza un intervento della Regione nella materia dell'ordinamento civile e lede il principio per cui ogni regolamentazione del trattamento economico nel pubblico impiego è rimessa, in forma esclusiva, alla contrattazione collettiva (art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Si richiama, in proposito, il costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte che ha più volte dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali intervenute in materia di trattamento economico dei pubblici dipendenti.



In tali occasioni si è affermato che, essendo il rapporto di impiego ormai contrattualizzato, la sua disciplina (ivi inclusa quella della retribuzione) rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 7, nn. 332 e 339 del 2011 e n. 290 del 2012).

Infatti, la disciplina del trattamento economico e giuridico del pubblico impiego regionale è riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

È, quindi, preclusa alle Regioni l'adozione di una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto sostituendosi alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina.

Con riferimento alle Regioni a Statuto speciale occorre, altresì, tener conto delle competenze statutarie le quali, con riguardo alla Regione autonoma Sardegna, devono comunque essere esercitate nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e, conseguentemente, anche delle previsioni recate dal decreto legislativo n. 165 del 2001.

A tale riguardo la disposizione regionale impugnata si pone in contrasto con gli articoli 2, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001, da considerarsi quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Il contrasto con dette norme comporta la violazione dell'art. 3, lettera a), dello Statuto di autonomia il quale stabilisce che «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: ...», perché la Regione Sardegna, nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, lett. a)), non ha rispettato i limiti previsti dallo Statuto medesimo.

Con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione è stato affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia “costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale [...]» (sentenza n. 154 del 2019, pronunciata nei confronti di una legge della Regione Sardegna; nello stesso senso, le sentenze n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013 e n. 341 del 2003).

Si rileva, inoltre, che ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, «Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

È costante l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte secondo cui, alla stregua della legislazione in materia di privatizzazione del pubblico impiego la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati, tra cui, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni e degli enti locali, è attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

Ciò comporta che le Regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti (*ex multis*, sentenza n. 282 del 2004).

La disposizione impugnata, intervenendo nell'ambito del trattamento economico dei dipendenti dell'amministrazione locale, si pone in contrasto con le norme interposte di cui agli articoli 2, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001, le quali stabiliscono rispettivamente che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, compresi quelli regionali e degli enti locali, sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi.

Né potrebbe *ex adverso* sostenersi che la disposizione impugnata non invaderebbe la competenza legislativa dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto il comma 26, dell'art. 9 si limiterebbe a disporre una provvista finanziaria nell'ipotesi in cui l'indennità incentivante a favore dei dipendenti interni all'amministrazione incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS venga inserita nel contratto collettivo di settore.

Deve, infatti, osservarsi che la disposizione regionale non si limita a stanziare le risorse finanziarie necessarie alla contrattazione collettiva, ma istituisce unilateralmente una specifica indennità incentivante a favore dei dipendenti degli Enti locali sardi e ne determina anche la natura di trattamento accessorio, così sottraendone la disciplina alla negoziazione tra le parti legittimate secondo i canoni della contrattazione collettiva.



E ciò comporta l'invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento civile» (in tal senso, sentenze n. 255 del 2022, n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

Alla stregua di quanto sopra, la disposizione regionale in commento, derogando al quadro legislativo e contrattuale vigente, oltre a porsi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile (contratti collettivi), contrasta anche con l'art. 3 dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna, il quale espressamente dispone che la potestà legislativa esclusiva regionale debba esercitarsi «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica».

Per i motivi dedotti, si promuove questione di legittimità costituzionale dinanzi a codesta ecc.ma Corte costituzionale dell'art. 9, comma 19, lett. b) e comma 26, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025 n. 24, in relazione ai parametri di cui:

agli articoli 3, 97, commi 2 e 4, della Costituzione, anche per il tramite della normativa interposta statale (comma 5-ter, dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, art. 11 delle Preleggi);

all'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione, e all'art. 3, lett. a), dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna, anche per il tramite della normativa interposta statale di cui all'art. 1, commi 2 e 3, art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, art. 45, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 19, lett. b) e comma 26, della legge regionale della Sardegna 11 settembre 2025 n. 24, per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 5 novembre 2025 con l'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni.

Roma, 10 novembre 2025

L'Avvocato dello Stato: FEDELI

25C00282

N. 228

*Ordinanza del 16 dicembre 2024 del Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di S. M.*

Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova – Reati di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (reati di “piccolo spaccio”) – Mancato inserimento nel novero dei reati di cui all'art. 550, comma 2, lettera c), cod. proc. pen. (casi di citazione diretta a giudizio), ai fini della possibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.

– D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 5, in combinato disposto con l'art. 168-bis del codice penale e con l'art. 550, comma 2, lettera c), del codice di procedura penale.

TRIBUNALE DI BOLOGNA

SEZIONE G.I.P./G.U.P.

Il Giudice, dott. Andrea Salvatore Romito, nel procedimento sopra indicato a carico di M. S., nato a ... il ..., dichiaratamente domiciliato presso la residenza anagrafica di ... via ... n. ...; difeso di fiducia dall'avv. Ettore Greci del foro di Bologna e indagato per i delitti di cui all'allegato «A», costituente parte integrante del presente provvedimento; ha reso la seguente ordinanza.



Le indagini preliminari interessavano un episodio criminoso sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990, occorso in data ..., quando gli operanti, a seguito di perquisizione personale e locale nei confronti del prevenuto, rinvenivano, dapprima, un involucro contenente 41,39 grammi di sostanza stupefacente del tipo hashish e, successivamente, due involucri contenenti rispettivamente 19 e 5 grammi del medesimo narcotico.

Con istanza presentata in data 9 ottobre 2024 il difensore chiedeva l'ammissione dell'assistito al rito speciale della messa alla prova previa sospensione del procedimento instaurato nei suoi confronti, ex articoli 168-bis codice penale e 464-bis codice procedura penale, eccependo contestualmente la questione di legittimità costituzionale avverso gli articoli 168-bis codice penale e 550 codice procedura penale nella parte in cui precludono l'accesso al rito alternativo in relazione al reato addebitato.

Il pubblico ministero presentava mediante comunicazione datata 9 ottobre 2024 il proprio parere contrario all'ammissibilità dell'incidente di legittimità costituzionale ritenendo la questione infondata.

Il Tribunale, convenendo solo parzialmente con le determinazioni sostenute dalla difesa dell'indagato, solleva d'ufficio l'incidente di legittimità costituzionale disponendo la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sulla base delle ragioni che si espongono.

Mette conto, innanzitutto, evidenziare la significativa rilevanza che attiene la questione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, considerate la natura e le conseguenze processuali dell'istituto in questione. Invero, esso non soltanto permette una rapida e anticipata risoluzione delle controversie penalistiche, collocandosi nel novero degli strumenti processuali orientati da una prospettiva deflattiva, ma offre altresì al prevenuto la possibilità di conseguire l'estinzione del reato addebitatogli, ove si attesti l'esito positivo del periodo dedicato alla *probation*, sconfiggendo, dunque, l'ipotesi di una pronuncia di condanna.

Parallelamente, la messa alla prova, esigendo il rispetto di un programma di lavori di pubblica utilità da realizzarsi all'esterno delle mura carcerarie, stimola la celere risocializzazione e reintegrazione nella società del soggetto che vi acceda, prediligendo misure meno afflittive, ma ugualmente efficaci, rispetto a quelle limitative della propria libertà personale, in ossequio del precetto costituzionale di cui all'art. 27, comma 3, espressivo del principio della finalità rieducativa della pena.

Tanto premesso, il combinato disposto dagli articoli 168-bis codice penale e 464-bis e ss. codice procedura penale, fissa i parametri soggettivi ed oggettivi ai fini dell'applicabilità del rito speciale.

Ai sensi dell'art. 464-*quater* del codice di procedura penale il Giudice deve preventivamente valutare sia l'insussistenza di condizioni tali da accreditare una futura sentenza di proscioglimento nei confronti dell'imputato, sia che questi rinunci a commettere ulteriori reati. Declinando nella fattispecie concreta i presupposti prescritti dalla norma, la sentenza di condanna si presta ad essere l'esito processuale più probabile, poste le risultanze delle indagini preliminari, corroborate dalle perquisizioni effettuate dalla p.g., all'esito delle quali si rinvenivano sostanze stupefacenti, la cui proprietà era riconducibile proprio al M. Ciononostante, attesa la giovanissima età del medesimo, l'incensuratezza, il contegno serbato nel corso dell'attività perquisitiva (segnatamente, il ragazzo consegnava volontariamente il corpo del reato senza alcuna forma di resistenza) e la salubrità del conteso sociale entro cui la sua personalità si estrinseca, è ragionevole pronosticare una sua futura astensione dalla consumazione di nuovi reati. Di talché si ritengono soddisfatti entrambi i requisiti soggettivi richiesti dall'art. 464-*quater* codice procedura penale.

Le criticità riscontrate, tuttavia, attengono al profilo meramente oggettivo dell'istituto in esame.

Meglio argomentando, attraverso il decreto-legge n. 123 del 20 marzo 2023, convertito con la legge n. 159 del 13 novembre 2023, il Governo è intervenuto anche sulla disciplina del comma 5 dell'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990, emendando la cornice edittale nella quale veniva inquadrato il reato mediante incremento della pena massima, da quattro a cinque anni di reclusione. La modifica non risulta scevra di ripercussioni processuali, in quanto il reato in esame diviene, per un verso, premessa idonea all'eventuale applicazione della misura cautelare personale in carcere, ma, contestualmente, incompatibile con i limiti imposti dall'art. 168-bis codice penale, il quale include nella propria sfera di operatività esclusivamente i reati punibili con «la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria».

Il segmento normativo interessato dalla questione di legittimità costituzionale concerne il testo dell'art. 550, comma 2, codice procedura penale, il quale non contiene, nel novero delle fattispecie delittuose tassativamente elencate, alcun riferimento al reato per cui si procede. Una simile pretermissione, tuttavia, impedisce l'operatività del rito speciale della messa alla prova, nella misura in cui il precetto menzionato rappresenta un'espressa eccezione ai parametri contemplati dall'art. 168-bis codice penale.



Ciò premesso, stante la pregiudizialità della questione rispetto alla trattazione del processo e alla decisione nel merito, si reputa soddisfatto il requisito della rilevanza dell'incidente, ai fini dell'ammissibilità del vaglio di costituzionalità.

Quanto, invece, alla manifesta fondatezza della questione, occorre impiegare ulteriori riflessioni.

Preliminarmente, la difesa ravvisa una violazione dell'art. 77 Cost. nell'adozione del decreto-legge n. 123, noto come decreto Caivano, finalizzato a soddisfare specifiche esigenze di rivalorizzazione di contesti sociali contrassegnati dalla persistente proliferazione della criminalità giovanile, soprattutto di minore età.

Le criticità sollevate, tuttavia, non si dimostrano tali da superare il vaglio della non manifesta infondatezza. Più precisamente, la difesa lamenta l'assenza di qualsiasi profilo di necessità e urgenza, condizioni valide a legittimare l'azione legislativa appannaggio del Governo ai sensi dell'art. 77, comma 2, Cost., asserendo, inoltre, l'incoerenza della previsione specifica di cui all'art. 4, comma 3, rispetto alle contingenze che inducevano ad emanare il decreto.

Benché il ricorrente suffraghi le proprie argomentazioni alla luce della pronuncia n. 22/2012 della Corte adita, quale *vademecum* sugli approcci interpretativi da assumersi in sede di valutazione dei requisiti della legislazione d'urgenza, nel caso in specie ben possono profilarsi sia l'omogeneità che l'urgenza delle previsioni contenute nel decreto citato, attesa la *ratio* che orientava il provvedimento. Invero, l'obiettivo dichiarato risiede nell'adozione di politiche criminali dirette a contenere un fenomeno diffuso in numerose realtà distribuite sul territorio nazionale e rappresentato dalla devianza minorile. Tale fine verrebbe perseguito anche grazie all'inasprimento delle pene inflitte per quei reati ritenuti strettamente connessi alle attività illecite perpetrate nei contesti sociali abitati dai più giovani. La decisione di aggravare la risposta sanzionatoria, peraltro, viene espressamente annunciata dal legislatore nel preambolo al testo normativo («Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza, in considerazione delle caratteristiche di maggiore pericolosità e lesività acquisite nei tempi recenti dalla criminalità minorile, di approntare una risposta sanzionatoria ed altresì dissuasiva, che mantenga l'attenzione per la specificità della condizione dell'autore di reato minorenni, intervenendo sui presupposti di applicabilità delle misure cautelari ed altresì prevedendo un procedimento anticipato, idoneo al reinserimento e alla rieducazione del minore autore di condotte criminose»; e, ancora, «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di intervenire approntando una più incisiva risposta sanzionatoria, correlandola all'intera durata dell'obbligo scolastico stesso nonché prevedendo misure disincentivanti l'elusione nei confronti degli esercenti la responsabilità genitoriale»).

Giungendo al *punctum dolens* della questione, il comma 3 dell'art. 4, intervenendo sulle pene stabilite dall'art. 73, il quale sanziona l'attività di produzione, di traffico e di detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope considerata di lieve entità, aderisce ad un univoco progetto sanzionatorio volto al ridimensionamento di reati, ancorché dal carattere eterogeneo, accomunati dalla diffusione proprio nelle realtà sociali oggetto di tutela.

Pertanto, non è evincibile dal dato testuale una degenerazione, così come delineata dalla Consulta, dei presupposti intrinseci alla natura del decreto-legge, non potendosi ravvisare in maniera evidente la «carezza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere» e «la “evidente estraneità” della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita».

Diversamente, questo Tribunale ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento alle violazioni degli articoli 3 e 27 della Costituzione.

In prima battuta, merita prendere le mosse dalla recente evoluzione legislativa che ha interessato l'art. 550 del codice procedura penale, modificato dalla cd. riforma «Cartabia» e, successivamente, dal decreto «Caivano». Se la prima ha ampliato il novero dei reati suscettibili di citazione diretta a giudizio, rendendoli compatibili con il rito speciale della messa alla prova, altrettanto non è avvenuto a seguito del secondo intervento.

L'ottica in cui si è posto il legislatore del 2022, invero, rispecchiava la volontà di alleggerire il carico sanzionatorio relativo a una serie di illeciti penali percepiti di minore allarme sociale e caratterizzati dal più modesto disvalore penale.

Ciononostante, il decreto-legge non ha assicurato un uniforme trattamento processuale e sanzionatorio a situazioni giuridiche analoghe. Infatti, non menzionando il rinnovato art. 73, comma 5, nel testo dell'art. 550, comma 2, codice procedura penale, esso diverge dalla precedente legislazione la quale, invece, giungeva ad ammettere ai lavori di pubblica utilità anche coloro ai quali veniva addebitato il reato di cui all'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990, rubricato «Istigazione, proselitismo e induzione al reato di persona minore».

La questione sollevata dalla difesa trova ragione nella comparazione effettuata tra i beni giuridici sottesi agli articoli 82 e 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica, discendendone una manifesta violazione del fondamentale principio di uguaglianza e ragionevolezza, garantito dall'art. 3 Cost..

Ebbene, stando alla lettera della norma è possibile inferire la natura affine dei beni presidiati, atteso che il primo precetto punisce «chiunque pubblicamente istiga all'uso illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, ovvero svolge, anche in privato, attività di proselitismo per tale uso delle predette sostanze, ovvero induce una persona all'uso mede-



simo», mentre il secondo sanziona chiunque produca, traffichi o detenga illecitamente sostanze stupefacenti o psicotrope. Di guisa che entrambi si prefiggono lo scopo di disincentivare la diffusione di sostanze nocive per la salute psicofisica umana, di diminuirne quanto possibile la circolazione e di scongiurarne l'istigazione o il proselitismo. Non solo, ma è di immediato riscontro come la fattispecie criminosa di cui all'art. 82 costituisca una pratica di maggiore allarme sociale e di più grave entità, perseguendo essa le condotte dirette ad ampliare la platea dedicata all'utilizzo delle sostanze psicotrope. Ciò che ne deriva, dunque, è un paradossale regime più favorevole in capo al soggetto accusato di un più grave delitto, essendo concedibile a quest'ultimo il periodo di *probation*. Di contro, al prevenuto a cui venga addebitato un illecito caratterizzato dalla lieve entità (con riferimento alle modalità esecutive ovvero all'oggetto del reato) è preclusa l'esperibilità di tale soluzione processuale. Un assetto così delineato, pertanto, è idoneo a provocare una evidente disparità di trattamento, tale da pregiudicare i diritti fondamentali dei soggetti coinvolti.

In conclusione, non sono individuabili, malgrado uno sforzo interpretativo, ragionevoli giustificazioni che avvalorino questa scelta di politica criminale, essendo possibile avanzare soltanto una spiegazione congetturale che ricada sulla mera carenza di un vaglio più approfondito da parte del legislatore in merito alle ripercussioni giuridiche di tale aggravio sanzionatorio, ispirato a logiche generalpreventive.

In secondo luogo, strettamente connesso al principio di uguaglianza e di ragionevolezza è il carattere rieducativo della pena. Il comma 3 dell'art. 27 Cost., invero, sancisce la finalità a cui deve tendere la risposta penale dell'ordinamento nei confronti del prevenuto, garantendo al medesimo la possibilità di maturare un percorso riabilitativo e risocializzante, che gli permetta di raggiungere una consapevole resipiscenza dei propri errori e che lo induca, in futuro, ad astenersi dai motivi a delinquere.

L'irragionevole preclusione del diritto di accedere alla misura della messa alla prova, istituito prettamente finalizzato a stimolare la progressiva reintegrazione del soggetto nella società civile, costituisce una infrazione altrettanto evidente dei precetti costituzionali. A tal proposito, non si conviene con le osservazioni puntualizzate dal pubblico ministero, il quale reputa le sanzioni sostitutive, ex art. 20-*bis* codice penale, e l'archiviazione per particolare tenuità del fatto vicende processuali egualmente idonee a tutelare il ricorrente, posta la loro attuale compatibilità con il regime sanzionatorio previsto per il reato di cui all'art. 73, comma 5.

Emerge, a tal riguardo, la palese difformità strutturale degli istituti menzionati rispetto al meccanismo sospensivo del procedimento di cui all'art. 168-*bis* codice penale, alla luce dei differenti effetti giuridici che si riverberano sulla posizione giuridica del prevenuto. Invero, l'imputato, avvalendosi della sospensione del processo con messa alla prova, non soltanto usufruirebbe dell'opportunità di condurre uno stile di vita quanto più confacente alle proprie inclinazioni e arricchente per la propria personalità, ma, in caso di positivo esito della *probation*, beneficerebbe altresì dell'estinzione del reato, vantaggio non contemplato per le pene sostitutive e, tantomeno, in seguito al provvedimento di archiviazione ex art. 131-*bis* codice penale.

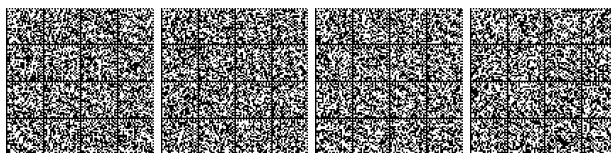
In conclusione, la percorribilità di altri istituti processuali non reintegrerebbe i diritti compromessi dal riformato assetto normativo che esclude l'accesso alla messa alla prova, nella misura in cui essa costituisce uno strumento rispondente a finalità rieducative.

Tanto argomentato, si ritiene che dal combinato disposto degli articoli 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990, 168-*bis* codice penale e 550, comma 2, lettera c), codice procedura penale si configuri una violazione dei precetti di cui agli articoli 3 e 27 Cost., posti a tutela dei principi fondamentali ai quali aderisce il diritto penale, non essendo riscontrabile altra soluzione costituzionalmente conforme che non conduca a pratiche trasgressive dei canoni ermeneutici stabiliti in punto di interpretazione della legge, poiché la questione inerisce esclusivamente ai parametri oggettivi della normativa in esame, non ammettendosi, pertanto, margini di discrezionalità o di interpretabilità.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 ss. della legge 11 novembre del 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione — delle norme di cui agli articoli 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990, 168-bis del codice penale e 550 del codice di procedura penale, nella parte in cui quest'ultima non prevede, alla lettera c), l'inserimento della fattispecie di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990;



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

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

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

Bologna, 10 dicembre 2024

Il Giudice: ROMITO

Allegato A

Indagato

A) Per il delitto p. e p. dall'art. 73, commi 4 e 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990; perché, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 del medesimo decreto, al fine di farne cessione a terzi, deteneva diversi frammenti di sostanza stupefacente del tipo Hashish dal peso netto totale di gr 69,0041, di cui gr 35,447 di principio attivo, pari al 51,37% del totale, corrispondente a n. 1417,9 dosi medie singole, così suddivisi:

un involucri di carta forno contenente gr 41,39 di sostanza stupefacente del tipo Hashish, nascosto all'interno delle mutande;

un involucri di carta forno contenente gr 4,7 di sostanza stupefacente del tipo Hashish, che lo stesso consegnava spontaneamente agli agenti;

un involucri di carta forno contenente gr 19,00 di sostanza stupefacente del tipo Hashish, nascosto dentro un cassetto della scrivania nella propria camera da letto;

un involucri di carta forno contenente gr 5,00 di sostanza stupefacente del tipo Hashish, nascosto dentro un cassetto della scrivania nella propria camera da letto;

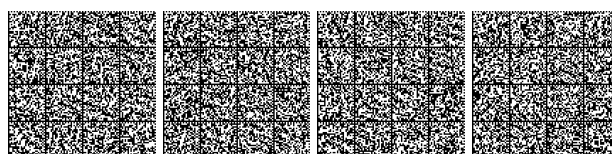
la destinazione alla cessione a terzi veniva dimostrata dalla quantità della sostanza, dalla suddivisione e confezionamento in diversi involucri di carta forno, dal ritrovamento di materiale di confezionamento, di un bilancino digitale di precisione sporco di residui di sostanza stupefacente di tipo Hashish e di denaro contante per un totale di 1230 euro, suddivisi in banconote di piccolo taglio; e dalle circostanze in cui M. veniva fermato, ovvero poco dopo aver ceduto una dose di sostanza stupefacente a F.

Fatto accertato in via ... e in ... in ..., il ...

B) Per il delitto p. e p. dagli articoli 81, secondo comma del codice penale - 73, commi 4 e 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, perché, con una pluralità di condotte esecutive di un medesimo disegno criminoso, cedeva a ... diverse dosi di sostanza stupefacente di tipo Hashish, in cinque distinte occasioni — in data ... cedeva una dose dal peso netto di gr 1,29, di cui gr 0,638 di principio attivo pari al 49,22% e corrispondente a 25,5 dosi medie singole; in altre due occasioni cedeva 2 grammi alla volta per un valore di 20 euro a cessione, mentre in altre due occasioni cedeva 1 grammo alla volta per un valore di 10 euro a cessione — lungo l'arco temporale di circa due/tre mesi antecedenti al ...

Fatto commesso in data anteriore e prossima alla data dell'ultima cessione avvenuta il ... , tra ... e ...

25C00283



N. 229

Ordinanza del 5 novembre 2024 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania sul ricorso proposto da Agenzia delle entrate - Riscossione di Napoli contro Regione Campania e altri

Processo tributario – Giudizio di appello davanti alla corte di giustizia tributaria di secondo grado – Nuove prove in appello – Divieto di deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della sottoscrizione degli atti, delle notifiche dell’atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell’art. 14, comma 6-bis, del d.lgs. n. 546 del 1992.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 58, comma 3, come introdotto dall’art. 1, comma 1, lettera *bb*), del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DELLA CAMPANIA

SEZIONE 16

Riunita in udienza il 4 ottobre 2024 alle ore 9,00 con la seguente composizione collegiale:

Pusateri Giuseppina, Presidente;

Troncone Fulvio, relatore;

Serrao D’Aquino Pasquale, giudice;

in data 14 ottobre 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza sull’appello n. 2040/2024 depositato il 22 marzo 2024 proposto da Agenzia delle entrate - Riscossione - Napoli - via Grezar n. 14 - 00100 Roma RM;

difeso da Claudia Cimato - CMTCLD78A50F839Q ed elettivamente domiciliato presso claudiacimato@avvocatinapoli.legalmail.it

contro:

Regione Campania elettivamente domiciliato presso us01@pec.regione.campania.it

Agenzia delle entrate Direzione provinciale li di Napoli - elettivamente domiciliato presso dp.2napoli@pce.agenziaentrate.it

Agenzia delle entrate Centro operativo di Pescara - elettivamente domiciliato presso cop.pescara@pce.agenziaentrate.it

Comune di Pimonte - Sede 80050 Pimonte NA - elettivamente domiciliato presso ragioneria.pimonte@asmepec.it

Comune di Agerola - Sede 80051 Agerola NA - elettivamente domiciliato presso protocollo.agerola@asmepec.it

Comune di Sant’Antonio Abate - Sede 80057 Sant’Antonio Abate NA - elettivamente domiciliato presso tributi.santantonioabate@asmepec.it

A. A. difeso da Rosanna Mascolo - MSCRNN80C45A509K ed elettivamente domiciliato presso rosanna.mascolo@forotorre.it

S.a.p. Na. Sistema ambiente Provincia di Napoli S.p.a. - 06520871218 difeso da Lorenzo Emilio Fusco - FSCLNZ62E22F205S ed elettivamente domiciliato presso lorenzofusco@avvocatinapoli.legalmail.it

Avente ad oggetto l’impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 53212024 emessa dalla Corte di giustizia tributaria primo grado Napoli Sezione 3 e pubblicata il 9 gennaio 2024;

Atti impositivi:

avviso iscrizione ipotecaria n. ... TARES: ...

cartella di pagamento n. ...



cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...
cartella di pagamento n. ...

a seguito di discussione in Camera di consiglio e visto il dispositivo n. 963/2024 depositato il 15 ottobre 2024;

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. Il sig. A. A. , con ricorso notificato il 21 marzo 2023 e costituzione in giudizio effettuata innanzi alla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, Sezione 3, ha proposto ricorso avverso:

la comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria n. ... emessa da: Agenzia delle entrate Riscossione; enti impositori: vari; con data di notifica dell'atto al ..., avente a oggetto tributi e anni di imposta vari, per un importo complessivo, pari a euro ...

La comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria comprende numerose cartelle ed avvisi di accertamento imposable per pretese di natura tributaria, qualche cartella relativa a contravvenzioni al codice della strada e numerosi avvisi di addebito di natura previdenziale, il tutto per complessivi euro ...

Parte ricorrente ha impugnato solamente n. 32 cartelle e avvisi di accertamento imposable, con addebiti di natura tributaria per complessivi euro ... e ne ha chiesto l'annullamento per i seguenti motivi: omessa notifica delle cartelle o degli accertamenti imposable con la conseguente decadenza e/o prescrizione.

Il 19 luglio 2023 si è costituita la SAPNA che ha addotto di aver operato quale concessionario solamente per il ... e che la cartella di pagamento è stata emessa a seguito dell'avviso di accertamento n. ... notificato il ... relativo a Tarsu del Comune di ... per l'annualità ... e che tale avviso era stato preceduto dall'avviso di pagamento n. ... notificato il ... Ha allegato a/r relativa alla notifica dell'accertamento e ha chiesto il rigetto del ricorso.

Il 20 luglio 2023 si è costituita l'ADER che ha argomentato di aver comunicato, a mezzo pec del ..., l'accoglimento parziale del ricorso annullando, in virtù della legge n. 197/2022, le seguenti cinque cartelle di pagamento:

...;
...;
...;
...;
...;
...;



Ha poi assunto che le doglianze attoree riguardassero attività degli enti impositori e ha chiesto il rigetto del ricorso.

Il 28 luglio 2023 si è costituita la Regione Campania che ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva per le attività di riscossione, allegando a/r del 22 ottobre 2010 e del 25 ottobre 2010 ma non gli atti di accertamento e ha chiesto il rigetto del ricorso.

Il 4 ottobre 2023 si è costituito il Comune di Sant'Antonio Abate che ha assunto di aver regolarmente notificato gli accertamenti, si è rimesso all'ADER per la verifica delle procedure di riscossione e ha chiesto il rigetto del ricorso.

2. La Corte di giustizia tributaria di primo grado, con sentenza n. 532 del 9 gennaio 2024, ha così statuito: «Dichiara estinto il giudizio per cessata materia del contendere per la parte relativa alle seguenti 5 cartelle: ...; accoglie il ricorso per la parte relativa alle restanti 27 cartelle. Spese compensate», sulla base della seguente motivazione: «Il giudizio va in parte estinto per cessata materia del contendere e per la rimanente parte va accolto.

Preso atto dell'annullamento in sede di reclamo-mediazione delle cinque cartelle, il Collegio rileva la sussistenza delle condizioni per dichiarare, relativamente a queste, l'estinzione del giudizio *ex art. 46 del decreto legislativo n. 546/1992*.

Per quanto riguarda la cartella n. ..., che nell'atto è riportata a pagina 15, ove è indicata quale data di notifica quella del ..., quest'ultima non è provata, pertanto, essendo l'accertamento notificato il ..., la cartella andava notificata entro la fine del terzo anno da quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo, dunque entro il ..., quindi la pretesa risulta colpita da prescrizione.

Per tutte le altre cartelle non è stata depositata alcuna relata di notifica, ragion per cui relativamente ad esse il ricorso non può che essere accolto.

Il ricorso avverso la comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria va, dunque, accolto per la parte relativa a 27 delle 32 cartelle impugnate e per le altre 5 il giudizio va dichiarato estinto *ex art. 46 del decreto legislativo n. 546/1992*.

In considerazione dell'esito del giudizio e della complessità della causa, relativa a ben 32 cartelle, il Collegio dispone la compensazione delle spese di lite».

3. Ha proposto appello l'Agenzia delle entrate - Riscossione, limitatamente alle cartelle nn.

...,
...,
...,
...,
...

oltre agli AVE di competenza dell'amministrazione finanziaria.

Ha depositato relata di notifica relativamente:

... alla cartella di pagamento n. ... di un importo pari ad euro ... notificata in data ... relativa a tassa rifiuti dell'anno ..., ente creditore S.A.P. NA. per il Comune di ...;

... alla cartella di pagamento n. ... di un importo pari ad euro ... notificata in data ... relativa a tassa rifiuti dell'anno ... ente creditore Comune di ...;

... alla cartella di pagamento n. ... di un importo pari ad euro ... notificata in data ... relativa a imposta municipale unica dell'anno ... ente creditore Comune di

Ha depositato atti interruttivi della prescrizione relativi alle cartelle innanzi descritte.

In particolare:

in relazione alle cartelle ..., ha depositato agli atti: AVI ... e AVI...;

in relazione alle cartelle nn. ..., ... ha depositato agli atti: AVI ..., AVI ... e AVI ...;

per le cartelle nn. ... e ... ha depositato ..., nonché AVI... e AVI...;

per le cartelle nn. ... nonché l'... n. ..., ha depositato ... e ...;

per le cartelle nn. ..., ..., ... ha esibito e depositato ...;

per la cartella n. ... ha esibito e depositato AVI ...;

per la cartella ... ha evidenziato che vale il preavviso di iscrizione ipotecaria n. ... impugnata;

per l'AVE ... si è riportato all'AVI ... e AVI ..., mentre gli altri AVE vi sono gli avvisi esecutivi di accertamento Erario n. ... e ... nonché il preavviso di iscrizione ipotecaria n. ... impugnata.



Parte appellante ha rimarcato che, con la esibizione di detta documentazione, non può non ritenersi regolare l'attività svolta da Ader e l'interruzione della prescrizione in quanto la documentazione prodotta dimostra la regolarità degli adempimenti svolti.

In relazione, poi, alla esibizione solo in grado di appello dei documenti innanzi enucleati, parte appellante ha evidenziato che la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania Sezione 13, con sentenza n. 1649/2024 del 6 marzo 2024 ha evidenziato che : «i documenti sono indispensabili ai fini della decisione in quanto da essi si trae la prova della notifica degli atti presupposti di quello impugnato e pertanto, anche in considerazione della novità della questione, non ancora adeguatamente analizzata dalla giurisprudenza, ritiene questo Collegio di ammettere la produzione documentale contestata... Ritiene questo Collegio che quei documenti sono oggi indispensabili ai fini della decisione in quanto da essi si trae la prova della notifica della cartella presupposta all'atto impugnato (intimazione di pagamento). E pertanto, anche in considerazione della novità della questione ritiene questo Collegio di ammettere la produzione documentale».

Si è costituita la S.A.P.N.A. Sistema ambiente Provincia di Napoli S.p.a., chiedendo di riformare la sentenza appellata n. 532/824 del 9 gennaio 2024 e per l'effetto che sia dichiarata la legittimità dei crediti di cui all'atto impugnato.

Essa ha chiarito di essere responsabile della riscossione per il Comune di Sant'Antonio Abate solo per l'anno ..., mentre per gli ulteriori anni la gestione è del comune stesso.

La cartella di pagamento n. ..., notificata il ... (avente ad oggetto TARSU anno ..., Comune di Sant'Antonio Abate), è stata emessa in seguito alla notifica dell'avviso di accertamento n. ... notificata il ..., relativo alla tassa rifiuti solidi urbani del Comune di Sant'Antonio Abate per l'annualità Tale avviso, è stato preceduto da avviso di pagamento ... notificato il ..., riferito all'immobile sito alla via ..., con destinazione d'uso abitazione, per una superficie pari a 80 mq.

Si è costituito in giudizio il Comune di Agerola, al solo fine di veder riconosciuto il proprio difetto di legittimazione passiva nel presente giudizio e conseguentemente ottenere la propria estromissione dal giudizio.

È rimasta contumace la parte privata, ritualmente citata, giusta la seguente relata: «Il giorno 18 marzo 2024 alle ore 15,30,50 (+0100) il messaggio "notificazione ai sensi della legge n. 53 del 1994" proveniente da claudiacimato@avvocatinapoli.legalmail.it ed indirizzato a rosanna.mascolo@forotorre.it è stato consegnato nella casella di destinazione. Identificativo messaggio: 31EC8294.01A0289B.51F8DC7B.D8733378.posta-certificata@legalmail.it».

Sono rimaste contumaci le restanti parti, benché ritualmente citate (si v. *inter alia* le seguenti relate: Il giorno 18 marzo 2024 alle ore 15,47,23 (+0100) il messaggio «notificazione ai sensi della legge n. 53/1994» proveniente da claudiacimato@avvocatinapoli.legalmail.it ed indirizzato a danilaamore@pec.regione.campania.it è stato consegnato nella casella di destinazione. Identificativo messaggio: 31C915CE.01A0EB66.52080860.8EFF8B65.posta-certificata@legalmail.it

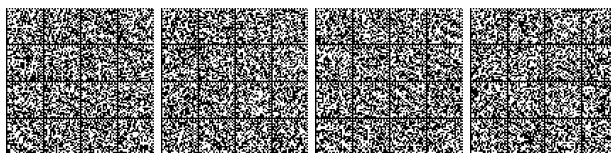
Il giorno 18 marzo 2024 alle ore 15,30,48 (+0100) il messaggio «notificazione ai sensi della legge n. 53 del 1994» proveniente da «claudiacimato@avvocatinapoli.legalmail.it» ed indirizzato a «dp.2napoli@pce.agenziaentrare.it» è stato consegnato nella casella di destinazione. Identificativo messaggio: 31EC8294.01A0289B.51F8DC7B. D8733378. posta-certificata@legalmail.it).

3. Questa Corte di giustizia tributaria ritiene rilevante, e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale del vigente art. 58, comma terzo, del decreto legislativo n. 546 del 1992 per violazione degli articoli 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

3.1. L'art. 58 del decreto legislativo n. 546 del 1992, nel testo previgente, prevedeva due regole distinte per l'acquisizione in appello di nuove prove. Per le prove costituende disponeva che «Il giudice d'appello non può disporre nuove prove, salvo che non le ritenga necessarie ai fini della decisione o che la parte dimostri di non averle potute fornire nel precedente grado di giudizio per causa ad essa non imputabile.» Per le prove costituite, invece, disponeva che «È fatta salva la facoltà delle parti di produrre nuovi documenti». Secondo il diritto vivente, pertanto, era sempre consentita la produzione nel giudizio di appello di nuovi documenti, in ciò derogando rispetto a quanto previsto dall'art. 345 del codice di procedura civile nel testo vigente in seguito alle modifiche operate dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

3.2. L'articolo in questione, tuttavia, è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*) del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220, (Disposizioni in materia di contenzioso tributario), con effetto dal 4 gennaio 2024.

La disposizione trova applicazione anche ai giudizi in corso. Il decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 ha infatti disposto (con l'art. 4, comma 2) che «Le disposizioni del presente decreto si applicano ai giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, con ricorso notificato successivamente al 1° settembre 2024, fatta eccezione per quelle di



cui all'art. 1, comma 1, lettere d), e), f), i), n), o), p), q), s), t), u), v), z), aa), bb), cc) e dd) che si applicano ai giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, nonché in Cassazione, a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto».

Non ignora questa Corte la sentenza n. 5476 del 23 settembre 2024, con cui altra Sezione di questo medesimo plesso giudiziario ha ritenuto di sposare un'interpretazione costituzionalmente orientata volta a ritenere la non applicabilità immediata e, quindi, anche alla presente controversia (l'atto di appello è stato notificato il 18 marzo 2024 e depositato il 22 marzo 2024) del nuovo testo del citato art. 58, decreto legislativo n. 546/1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera bb), decreto legislativo n. 220/2023, giacché dalla soluzione di tale problema dipende l'utilizzabilità della documentazione depositata dall'Agenzia delle entrate - Riscossione unitamente all'atto di appello.

A tal fine la richiamata sentenza fa leva sull'assunta ambiguità del citato testo normativo nonché sull'esigenza di prestare tutela al legittimo affidamento delle parti, principio di diretta discendenza costituzionale e convenzionale.

Questo Collegio condivide interamente le argomentazioni offerte riguardo alla necessità di prestare tutela al legittimo affidamento circa la stabilità dell'assetto delle regole processuali che disciplinano il contenzioso in atti.

Tuttavia, reputa che, se del caso, siffatta interpretazione non possa essere adottata dal giudice comune, all'uopo occorrendo, comunque, un intervento da parte del giudice delle leggi. Occorre, infatti, tener conto di quelli che autorevole dottrina ha definito percorsi di «ri-accentramento» della giustizia costituzionale, ossia della chiara tendenza della nomofilachia costituzionale al ri-accentramento, dopo decenni, invece, di «diffusione» del controllo di costituzionalità.

E, in tal senso, a parere del Collegio, il dato normativo non offre margini di apprezzamento in punto di equivocità letterale tali da consentire a questo giudice di esercitare il proprio potere di esegesi in luogo di quello oggettivamente di competenza della Corte costituzionale: non a caso nessun commentatore ha posto in dubbio l'immediata applicabilità della citata disposizione ai contenziosi instaurati in grado di appello successivamente alla sua entrata in vigore (circa i limiti dell'interpretazione costituzionalmente orientata, *cf. amplius infra* al § 4).

D'altro canto, nessuna riserva di senso avrebbe il riferimento contenuto nella disposizione transitoria ai «giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, nonché in Cassazione, a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto», in luogo dell'utilizzo non equivoco di una disposizione che stabilisse in modo chiaro ed esplicito l'applicabilità di siffatta disposizione solo ai giudizi instaurati in primo grado dopo la sua entrata in vigore.

Né per vero è convincente il possibile richiamo all'art. 79, comma primo, del decreto legislativo n. 546 del 1992. Si tratta di disposizione, di cui la riforma normativa in deliberazione si disinteressa completamente. Donde il suo raggio applicativo va circoscritto al contesto in cui è stata emessa. Essa, è, invero, esclusivamente, volta a modulare l'entrata in vigore della riforma introdotta dal decreto legislativo n. 546 del 1992, senza poter in alcun modo essere richiamata al fine di determinare la normativa processuale effettivamente applicabile in questa sede. Peraltro, va rammentato, su un piano generale, che l'art. 12 prel. del codice civile, nel prevedere che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore», colloca su un piano di equiordinazione l'interpretazione letterale e quella basata sulla *ratio legis* (così, propriamente, dovendo intendersi il riferimento all'intenzione del legislatore: v. già Cassazione n. 937 del 1975); e trattasi di indicazione relevantissima, giacché permette di affermare che, quando una norma si presta a diverse interpretazioni, tutte plausibili, dovere primario dell'interprete è di ricorrere alla *mens legis* per individuare l'interpretazione più corretta tra quelle che l'elasticità del testo possa consentire (così già Cassazione n. 2454 del 1983), essendo riservate al legislatore le scelte di politica del diritto e dovendo il giudice solo darvi seguito mediante la corretta interpretazione dell'enunciato legislativo (*cf.* in tal senso da ult. Cassazione S.U. n. 38596 del 2021): così Cassazione civile, sentenza, 24 ottobre 2022, n. 31344. Giova inoltre richiamare Cassazione civile, sezioni unite, sentenza, 9 settembre 2021, n. 24413, secondo cui «la funzione assolta dalla giurisprudenza è di natura "dichiarativa", giacché riferita ad una preesistente disposizione di legge, della quale è volta a riconoscere l'esistenza e l'effettiva portata, con esclusione di qualunque efficacia direttamente creativa», rimanendo altrettanto certo che l'attività interpretativa, anche se non consente di superare i limiti di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, consiste nel compito di contribuire a determinare l'effettivo contenuto della disposizione, tenendo conto della *voluntas legis* (Cassazione, Sez. Un., 3 dicembre 2021, n. 38361; Cassazione, Sez. Un., 2 dicembre 2021, n. 38135; Cassazione, Sez. Un., 16 aprile 2021, n. 10110), alla luce e in applicazione dei principi generali dell'ordinamento, fissati dalla Costituzione, dalle Carte sovranazionali ed internazionali e dal complesso delle disposizioni che lo compongono (Cassazione civile, sezioni unite, ordinanza, 23 febbraio 2022, n. 5952).

È dunque da ritenersi che l'*intentio legis* esplicitata dal dato letterale, colto nella sua scarna oggettività, sia stata unicamente quella di derogare, col citato disposto, al principio *tempus regit actum*, volendosi così solo impedire l'immediata applicabilità della novella anche ai giudizi di appello introdotti prima della sua entrata in vigore e ancora pendenti, in quanto non già definiti alla data del 4 gennaio 2024 (e non anche di postergare l'applicazione della novella a un indeterminato futuro prossimo, circoscrivendola ai giudizi instaurati in primo grado dopo la sua entrata in vigore). Infatti, come



sottolineato sia dalla Corte costituzionale (sent. n. 13 del 2018) sia dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite (9 maggio 2016, nn. 9284 e 9285) «la presenza di un'esplicita disciplina transitoria priva di rilevanza esclusiva il riferimento alla natura processuale degli atti per risolvere le questioni di diritto intertemporale». In altri termini, a fronte di una chiara disciplina transitoria non può nemmeno porsi la questione di una eventuale violazione del principio *tempus regit processum*, poiché con la specifica disciplina transitoria è il legislatore a risolvere *ex ante* il problema dell'applicabilità delle norme processuali sopravvenute: in tal senso, Cassazione civile, sentenza, 19 settembre 2024, n. 25147.

Infine, neanche è probante il tema del litisconsorzio obbligatorio con l'ente impositore, che potrebbe costituire argomento per sostenere che, diversamente dal regime previgente, è agevolata la produzione dei documenti già nel giudizio di primo grado. Tale argomento non trova cittadinanza fattuale nel presente giudizio e, comunque, non giustifica una differente, rispetto a quanto sopra indicato, modulazione temporale dell'entrata in vigore della riforma, né tantomeno attribuisce una completa ragionevolezza alla disparità tra le parti del giudizio di appello, radicando un'inibitoria assoluta in sede di delibazione della documentazione sopraggiunta.

3.3. Pertanto, in linea con quanto già statuito con la ordinanza n. 1658 del 7 luglio 2024, il nuovo testo dell'art. 58, che prevede che «Non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile. 2. Possono essere proposti motivi aggiunti qualora la parte venga a conoscenza di documenti, non prodotti dalle altre parti nel giudizio di primo grado, da cui emergano vizi degli atti o provvedimenti impugnati. 3. Non è mai consentito il deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'art. 14, comma 6-bis» è da ritenersi pienamente applicabile nel presente giudizio (e di medesimo avviso si è mostrata, giova evidenziarlo, l'ancor più recente sentenza n. 5321/08/2024 di questa Corte di giustizia tributaria, che, senza sollevare incidente di costituzionalità, ma anche senza dare ulteriore continuità alla diversa descritta opzione ermeneutica, ha rigettato l'appello interposto dall'Ufficio, appunto ritenendo immediatamente applicabile l'operatività del predetto art. 58 ai giudizi instaurati in grado di appello dal 4 gennaio 2024).

Se il primo e il secondo comma dell'art. 58 ricalcano in parte, l'attuale formulazione dell'art. 345 del codice di procedura civile in tema di nuove prove in appello (mancando però nel codice di rito il riferimento ai documenti «indispensabili»), il comma 3 introduce una deroga significativa, relativamente alla produzione di determinate categorie di documenti.

Infatti, secondo il dato testuale, chiaramente insuperabile per l'espressione utilizzata, di chiara deroga ai commi precedenti («Non è mai consentito»), i documenti descritti dal comma 3, anche se indispensabili per la decisione o anche ove la parte dimostri di non averli potuti produrre in primo grado per causa ad essa non imputabile, non possono mai essere depositati nel giudizio di appello.

Ne segue che, per effetto della disposizione ora indubbiata, questo Collegio non può in alcun modo prendere in esame la documentazione prodotta dalla parte pubblica avente a oggetto «notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità». In base al nuovo testo del citato art. 58 detta documentazione, infatti, è da considerarsi *tamquam non esset*.

Ora, poiché la norma è applicabile anche ai giudizi di appello in corso, in quanto instaurati dopo il 4 gennaio 2024, la parte pubblica si è oggettivamente trovata privata, in modo imprevisto e imprevedibile, di una facoltà processuale di posticipazione delle prove che aveva a disposizione allorché è stato incardinato il giudizio e ha dovuto elaborare le proprie scelte processuali. Infatti, secondo il diritto vivente consolidatosi nel regime previgente, «nel processo tributario, le parti possono produrre in appello nuovi documenti, anche ove gli stessi comportino un ampliamento della materia del contendere e siano preesistenti al giudizio di primo grado, purché ciò avvenga, ai fini del rispetto del principio del contraddittorio nei confronti delle altre parti, entro il termine di decadenza di cui all'art. 32 del decreto legislativo n. 546 del 1992» (cfr., tra le innumerevoli, Cassazione n. 17164 del 2018). Ancora: «nel processo tributario, ai sensi dell'art. 58, comma 2, del decreto legislativo n. 546 del 1992, la parte può produrre in appello prove documentali, anche se preesistenti al giudizio di primo grado e pure se, in quest'ultimo giudizio, era rimasta contumace» (così, ad es., Cassazione n. 17921 del 2021): così Cassazione civile, ordinanza, 20 febbraio 2024, n. 4510.

4. Proprio per tale ragione tale dettato legislativo presta il fianco a dubbi non manifestamente infondati di costituzionalità in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

In punto di rilevanza, valga ribadire che la questione di costituzionalità riguarda una disposizione, il già richiamato testo novellato dell'art. 58, comma 3, del decreto legislativo 546 del 1992 applicabile nel presente giudizio e influente per la sua definizione. Si precisa che, stante il cennato collegamento con il presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale è attuale e, certamente, non meramente ipotetica (ordinanze n. 34 del 2016, nn. 269 e 193 del 2015; ordinanza n. 128 del 2015), né prematura (ordinanze n. 176 del 2011, n. 26 del 2012, n. 161 del 2015), né tantomeno



tardiva, qual è riferita a evenienze sostanziali o processuali non ancora (o già) verificatesi (sentenza n. 100 del 2015; ordinanza n. 162 del 2015). «Rilevante», dunque, è la norma di cui, come nel caso di specie, il giudice debba necessariamente fare applicazione per decidere la controversia a lui sottoposta.

Sempre in punto di ammissibilità, si evidenzia che il tenore letterale della disposizione assolve questo giudice rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme in quanto questo tentativo esegetico è incompatibile con la divisata inequivocabile lettera della disposizione. Infatti, codesto giudice delle leggi ha più volte affermato che «l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente sostenga, come nel caso di specie, che il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione» (da ultimo, le sentenze n. 110 del 2024, n. 55 del 2024, n. 4 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 202, n. 178, n. 104 del 2023, ed *ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2022, n. 59 e n. 32 del 2021, n. 32 del 2020; ma si v. anche la sentenza n. 253 del 2020, secondo cui: «l'interpretazione adeguatrice, orientata a rendere conforme il dettato normativo a Costituzione, ha pur sempre un insuperabile limite nel dato letterale della disposizione»).

L'esigenza di rivolgersi a codesto giudice delle leggi è ancor più pressante nella soggetta materia, in quanto «l'affidabilità, prevedibilità e uniformità dell'interpretazione delle norme processuali costituisce imprescindibile presupposto di uguaglianza tra i cittadini e di giustizia del processo» (Cassazione civile, Sezioni Unite, ordinanza, 6 novembre 2014, n. 23675 - rv. 632845).

5. Passando al merito della questione sollevata, in primo luogo, si segnala il contrasto dell'art. 58, terzo comma, del decreto legislativo n. 546 del 1992 con il canone della ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Non ignora questo Collegio che, per costante giurisprudenza costituzionale, in materia processuale compete al legislatore un'ampia discrezionalità, il cui esercizio è censurabile solo ove decampi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 67 del 2023, n. 230 e n. 74 del 2022, n. 95 del 2020 e n. 155 del 2019).

Codesta Corte, già con la sentenza n. 89 del 1996, ha insegnato che il parametro della eguaglianza non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto necessariamente dinamico, di modo che il giudizio di eguaglianza è in sé un giudizio di ragionevolezza, vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere e che va apprezzata con un orientamento marcato alla concretezza, ossia tenendo conto degli effetti applicativi della disciplina.

E, nel caso di specie, anche da un punto di vista pratico, si reputa che la disposizione indubbiata esprima una scelta legislativa arbitraria che ineluttabilmente perturba il canone dell'eguaglianza.

Dunque, senza indulgere in un inammissibile sindacato di opportunità o di plausibilità della scelta legislativa, non può non evidenziarsi che il tessuto normativo denunciato, costituito dal terzo comma del più volte citato art. 58 siccome applicabile *ratione temporis*, si connota per un'assenza di *ratio* intrinseca coerente a un criterio di razionalità pratica, che è matrice dell'equità (sentenza n. 74 del 1992; ma v. anche sentenza n. 172 del 1996).

A ben vedere, il primo comma del nuovo art. 58 attribuisce al giudice il potere di svolgere un giudizio di indispensabilità della documentazione depositata soltanto in secondo grado. E, per indispensabilità, deve intendersi, secondo l'insegnamento già elaborato dalla Corte di cassazione in relazione al previgente art. 345 del codice di procedura civile a seguito della novella portata dalla legge n. 69 del 2009, una peculiare efficacia dei nuovi elementi di prova, nel senso che si tratta di prove che appaiono idonee a fornire un contributo essenziale all'accertamento della verità materiale, per essere dotate di un grado di decisività e certezza tale che, di per sé sole, quindi anche a prescindere dal loro collegamento con altri elementi di prova e con altre indagini, conducano ad un «esito necessario» della controversia (Cassazione civile, sentenza, 19 aprile 2006 n. 9120; Cassazione civile, ordinanza, 26 luglio 2012, n. 13353; Cassazione civile, sentenza, 29 maggio 2013, n. 13432). Ora, su tali basi, deve ritenersi che sia al legislatore precluso, per un verso, con il primo comma dell'art. 58 cit. consentire al giudice di svolgere tal tipo di giudizio di indispensabilità della documentazione prodotta in giudizio solo in secondo grado e, poi, per altro verso, al terzo comma dell'art. 58, impedire al medesimo giudice di compiere proprio siffatta attività per una certa tipologia di atti, ontologicamente indispensabili secondo l'anizidetta accezione (qual è, appunto, la documentazione relativa alle notificazioni).

È chiaro che il legislatore, nel novellare l'art. 58 del decreto legislativo n. 546 del 1992, inserendo il denunciato terzo comma di assoluto nuovo conio nel generale panorama processuale, è incorso in un'autoevidente contraddizione: priva il giudice del potere di delibazione che il primo comma gli concede. Il che costituisce un indice sintomatico di irragionevolezza e illogicità intrinseca della disposizione, che, peraltro, come in seguito esplicitato, si traduce in un trattamento differenziato delle parti in lite privo di una valida ragione giustificativa.

Altrimenti detto, deve reputarsi che il legislatore, sotto le spoglie del divieto di deposito di siffatta documentazione, non può compiere a monte egli stesso siffatto giudizio di indispensabilità, reso, peraltro, in senso negativo in modo imperscrutabile, non essendo stato osservato alcun criterio di razionalità pratica ispirato all'*id quod plerumque*



accidit. Neanche *ab ovo* si comprende, sotto tale profilo, la *ratio* della tassonomia espressa dal legislatore nel delineare la categoria di documenti non depositabili, i quali, al contrario, trovano il loro principale tratto comune distintivo nella possibile decisività della loro tardiva produzione nel determinare l'esito della lite.

6. Tale perimetrazione in negativo della *potestas iudicandi*, a ben vedere, si sostanzia anche in un'illegittima intromissione del legislatore in un ambito, quello della valutazione della indispensabilità del compendio istruttorio, riservato all'autorità giudiziaria. Si specifica che il legislatore ben può tipizzare il valore probatorio di determinate prove, così come avviene per le prove legali. Del pari, può impedire l'acquisizione di alcuni determinati mezzi di prova, anche in appello. Ma ciò che non gli è consentito è enucleare una serie eterogenea di documentazione, inibendo in relazione a essa — e non anche alla generalità delle prove precostituite — al giudice di appello l'esercizio di ogni potere deliberativo sul punto, senza alcuna ragionevole giustificazione. Quanto precede sostanzia non solo la consumazione di un *vulnus* alle funzioni attribuite al potere giudiziario dal comb. disp. articoli 102, primo comma (che *mutatis mutandis* presidia da intromissioni esterne anche la funzione giurisdizionale esercitata in materia tributaria da quest'organo speciale di giurisdizione *optimo iure* e non solo ai limitati fini del giudizio incidentale di costituzionalità) - 111, primo comma, della Costituzione, ma norma anche una menomazione del diritto di difesa di cui all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, qualificato dalla giurisprudenza costituzionale come «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 18 del 2022, n. 238 del 2014, n. 232 del 1989 e n. 18 del 1982) e «inteso come diritto al giudizio e con esso a quello alla prova»: v. sul punto la sentenza n. 41 del 2024, che, a sua volta, richiama la sentenza n. 275 del 1990.

7. Accanto alla violazione dell'art. 3 della Costituzione e al delineato contrasto con il comb. disp. di cui agli articoli 102, primo comma, 111, primo comma, 24, secondo comma, della Costituzione, è registrabile anche un'antinomia dell'art. 58, terzo comma, del decreto legislativo n. 546 del 1992 con l'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione, secondo la declinazione, di recente, offerta dalla sentenza n. 96 del 2024 per cui il «giusto processo», nel quale si attua la giurisdizione e si realizza il diritto inviolabile di difesa, comporta necessariamente che esso «si svolga nel contraddittorio tra le parti», nonché — prescrive ulteriormente l'art. 111, secondo comma, della Costituzione — «in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale».

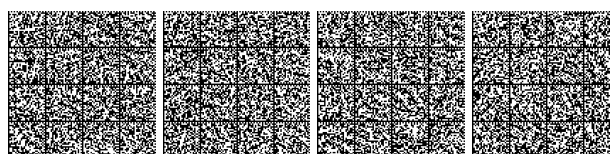
Il contraddittorio è, invero, un momento fondamentale del giudizio quale cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile «giusta».

La qui censurata opzione legislativa, invero, ostacola il giudice nel suo compito (come insegnano autorevoli autori stranieri) di colmare il *gap* fra *law and society*, irragionevolmente impedendogli di muoversi verso l'orizzonte teleologico proprio di qualsiasi processo: pervenire a una decisione possibilmente giusta. E a tal fine è auspicabile giungere al disvelamento, sempre nei limiti dell'esigibile e della comprensibilmente natura finita della risorsa giustizia, della verità materiale.

Né il descritto sacrificio dell'esercizio della funzione giurisdizionale è giustificato dall'esigenza di assicurare piena tutela al principio della ragionevole durata. Di là che la delibazione dell'indispensabilità di tutta la documentazione versata in atti non comporta un apprezzabile dispendio di energie processuali e di tempo, va rimarcato che, come chiarito da autorevole dottrina, «funzione cognitiva del processo, imparzialità del giudice, diritto di difesa, sono [...] i primari valori di giustizia», rispetto ai quali la «ragionevole durata svolge un ruolo sussidiario, come condizione di efficienza», da non intendere in senso riduttivo, ma resta fermo «un ordine logico, una cadenza nella definizione dei valori». D'altronde, il principio di ragionevole durata — ha di recente ribadito la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 67 del 2023) — è lesa soltanto da «norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza». Senza considerare poi che la durata ragionevole del processo, in caso di ipotetico ampliamento dei tempi di definizione del giudizio in ragione della produzione dei documenti indicati dall'art. 58, comma 3 potrebbe essere comunque assicurata da specifiche disposizioni in tema di governo delle spese di lite.

8. Ma, ancora, l'art. 111, secondo comma, della Costituzione è violato là dove si incrina il principio di eguaglianza fra le parti, ravvisabile nel rilievo per cui situazioni omogenee sono disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (*ex plurimis*, sentenze n. 67 del 2023, n. 270 del 2022, n. 165 del 2020, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004).

Risulta, infatti evidente la violazione del principio della parità delle parti nel processo, che trova una chiara copertura costituzionale nell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione e nell'art. 24, secondo comma, della Costituzione dal momento che i loro poteri processuali in sede di gravame risultano disomogenei: mentre il privato può produrre nuovi documenti, sia pure negli attuali limiti fissati dall'art. 58, commi 1 e 2, la parte pubblica non può produrre i documenti di cui al comma 3 in presenza dei medesimi presupposti. Non può ignorarsi, infatti, che la tipologia specifica dei documenti annoverati dal citato comma 3 dell'art. 58, per le caratteristiche generali del diritto e del processo tributario e secondo una oggettiva regola di esperienza, riguarda gli atti che rendono legittima la pretesa tributaria della parte pubblica e, quindi, attenga all'attività difensiva che essa ordinariamente svolge.



La produzione dei documenti allegati all'atto di appello (atti interruttivi della prescrizione relativi alle cartelle innanzi descritte) risulta indispensabile, ma non è consentita dall'art. 58.

Avendo il contribuente impugnato la ripresa fiscale per la prescrizione maturata, l'atto impugnato risulterebbe viziato dalla mancata notifica degli atti interruttivi della prescrizione relativi alle predette cartelle.

La giurisprudenza di legittimità (Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza, 25 luglio 2007, n. 16412), infatti, ha già affermato che la correttezza del procedimento di formazione della pretesa tributaria è assicurata mediante il rispetto di una sequenza ordinata secondo una progressione di determinati atti, con le relative notificazioni, destinati, con diversa e specifica funzione, a farla emergere e a portarla nella sfera di conoscenza dei destinatari, allo scopo, soprattutto, di rendere possibile per questi ultimi un efficace esercizio del diritto di difesa. Nella predetta sequenza, l'omissione della notificazione di un atto presupposto (nel caso di specie cartella di pagamento) costituisce vizio procedurale che comporta la nullità dell'atto consequenziale (nel caso di specie avviso di mora) notificato e tale nullità può essere fatta valere dal contribuente mediante la scelta o di impugnare, per tale semplice vizio, l'atto consequenziale notificatogli — rimanendo esposto all'eventuale successiva azione dell'amministrazione, esercitabile soltanto se siano ancora aperti i termini per l'emanazione e la notificazione dell'atto presupposto — o di impugnare cumulativamente anche quest'ultimo (non notificato) per contestare radicalmente la pretesa tributaria: con la conseguenza che spetta al giudice — i merito — la cui valutazione se congruamente motivata non sarà censurabile in sede di legittimità — interpretare la domanda proposta dal contribuente al fine di verificare se egli abbia inteso far valere la nullità dell'atto consequenziale in base all'una o all'altra opzione (nel caso di specie la Corte ha cassato la sentenza di merito la quale aveva ritenuto che la mancata notifica della cartella di pagamento non determinasse la nullità dell'avviso di mora e, decidendo nel merito, ha accolto il ricorso introduttivo del contribuente avverso l'avviso di mora)." (conf. Cassazione civile, ordinanza, 18 gennaio 2018, n. 1144 (R- . 646699 - 01)

8.1. Gli atti di cui l'Agenzia delle entrate - Riscossione chiede l'acquisizione risultano, pertanto, indispensabili ai fini del decidere, ma non possono essere acquisiti, con evidente violazione del principio della parità delle armi. Infatti, non deve trascurarsi che la stessa Corte costituzionale, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale collegata alla diversità dei poteri processuali delle parti nel rito tributario (art. 58) civile (art. 345 del codice di procedura civile), con denunciata violazione degli articoli 24 e 111, della Costituzione ha evidenziato che alle parti del giudizio tributario sono riconosciuti poteri identici, affermando, più nel dettaglio, che «nel merito, non è fondata la censura di disparità di trattamento tra le parti del giudizio, sostenuta sulla base del presunto "sbilanciamento a favore di quella facultata a produrre per la prima volta in appello documenti già in suo possesso nel grado anteriore". Sul punto è sufficiente rilevare che tale facoltà è riconosciuta ad entrambe le parti del giudizio, cosicché non sussistono le ragioni del lamentato "sbilanciamento"» (sentenza n. 199 del 2017).

Il comma 3 dell'art. 58 richiama poi il comma 6-bis dell'art. 14, introdotto anch'esso dalla riforma del 2023, il quale dispone che «In caso di vizi della notificazione eccepiti nei riguardi di un atto presupposto emesso da un soggetto diverso da quello che ha emesso l'atto impugnato, il ricorso è sempre proposto nei confronti di entrambi i soggetti». Il litisconsorzio necessario previsto da tale disposizione non rende ragionevole la diversità di trattamento rispetto alla parte privata, ove si consideri che una delle due parti può restare contumace in quanto ciascuno dei litisconsorti necessari di un giudizio ha una sua autonoma posizione processuale che non può dipendere, quando al diritto di difesa, dalla diligenza processuale dell'altro litisconsorte, anche se titolare di interessi analoghi.

8.2. Per quanto riguardo il caso di specie, tale disparità di trattamento e pregiudizio al diritto di agire e resistere in giudizio, non trova una ragionevole giustificazione nella natura della parte pubblica.

Il giudizio tributario, infatti, non è più un mero giudizio di natura demolitoria, imperniato sulla legittimità e sulla sola correttezza motivazionale dell'atto impugnato, ma compendia ampi spazi di rilevanza del materiale probatorio circa la sussistenza del debito tributario e della sua entità.

A riguardo deve osservarsi che il comma 5-bis, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 546 del 1992, introdotto dall'art. 6 della legge n. 130 del 2022, in coerenza con tale linea di tendenza prevede che «[l']amministrazione prova in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato. Il giudice fonda la decisione sugli elementi di prova che emergono nel giudizio e annulla l'atto impositivo se la prova della sua fondatezza manca o è contraddittoria o se è comunque insufficiente a dimostrare, in modo circostanziato e puntuale, comunque in coerenza con la normativa tributaria sostanziale, le ragioni oggettive su cui si fondano la pretesa impositiva e l'irrogazione delle sanzioni. Spetta comunque al contribuente fornire le ragioni della richiesta di rimborso, quando non sia conseguente al pagamento di somme oggetto di accertamenti impugnati». Ne consegue che, specie ove non operino le presunzioni proprie del diritto tributario sostanziale (cui fa comunque indiretto riferimento la norma citata — cfr. Cassazione ordinanza n. 2746 del 30 gennaio 2024), l'amministrazione è tenuta a provare la sua pretesa sostanziale non può disporre di poteri probatori più limitati rispetto alla controparte.



9. Sia, infine, consentito rispettosamente rinnovare a codesta Corte la segnalazione circa la particolare urgenza della questione sollevata pendendo innanzi a questo giudice, come anche testimonia la presente ordinanza, numerose cause involgenti il dubbio di legittimità costituzionale qui prospettato.

P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania, sciogliendo la riserva formulata all'udienza pubblica del 4 ottobre 2024, 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. 58, comma terzo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera bb) del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220, (Disposizioni in materia di contenzioso tributario) per contrarietà agli articoli 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, della Costituzione;

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: PUSATERI

Gli estensori: SERRAO D'AQUINO - TRONCONE

25C00284

N. 230

Ordinanza del 4 agosto 2025 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da R. V. M.

Fallimento e procedure concorsuali – Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII) – Esdebitazione – Creditori per fatto o causa anteriori che non hanno partecipato al concorso – Previsione che l'esdebitazione opera nei loro confronti per la sola parte eccedente la percentuale attribuita nel concorso ai creditori di pari grado – Denunciata inoperatività dell'esdebitazione nei confronti di creditori volontariamente non insinuati al passivo, nel caso in cui i creditori insinuati di pari grado siano stati integralmente soddisfatti.

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 278, comma 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Collegio, composto dai magistrati:

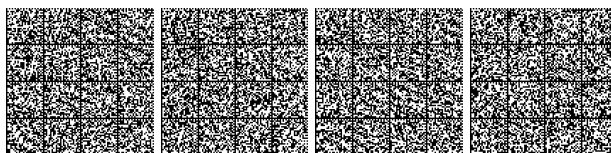
Monica Attanasio, Presidente est.;

Pier Paolo Lanni, giudice;

Luigi Pagliuca, giudice;

ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

1. Premessa in fatto.



A seguito di istanza depositata dalla sovraindebitata, con sentenza n. 14/2023 del 6 marzo 2023 è stata aperta la procedura di liquidazione controllata nei confronti di R. V. M., nominando quale liquidatore il gestore della crisi avv. ...

Nella relazione predisposta ex art. 269, comma 2, CC.II., il gestore aveva dato atto di un vero indebitamento di complessivi euro 166,287,60, di cui euro 154.940,01 nei confronti di Intesa S. Paolo S.p.a., per un mutuo fondiario originariamente contratto con la Banca Popolare di Vicenza, euro 3.942,84 nei confronti di Agenzia delle entrate riscossione, euro 295,00 nei confronti del Comune di S. Giovanni in Fiore, ed euro 345,94 nei confronti di Solori S.p.a., tutti per tributi ed accessori, nonché euro 3.713,00 per il compenso dell'*advisor* legale avv. ... ed euro 3.416,00 nei confronti dell'OCC Veronese. Nella medesima relazione il gestore aveva altresì riferito che il mutuo fondiario era stipulato nel ..., per l'acquisto e sistemazione della prima casa, dalla sig.ra M... insieme al marito sig. ..., i quali all'epoca lavoravano l'una come commessa e l'altro come operaio, e le cui retribuzioni erano sufficienti a sostenere le rate del mutuo, tant'è che le stesse vennero regolarmente pagate per dieci anni; nel ..., tuttavia, il sig. ... abbandonò la sig.ra M..., sparendo totalmente dalla sua vita e lasciandola con il residuo mutuo da pagare, sì che la ricorrente, con tre figli a carico ed il solo suo stipendio, non riuscì più a provvedere al pagamento delle rate del mutuo, e l'immobile gravato da ipoteca venne pignorato.

Una volta aperta la procedura, in data 4 aprile 2023 il liquidatore notificò la sentenza a tutti i creditori, assegnando loro il termine di sessanta giorni per la presentazione delle domande di ammissione al passivo o di rivendica.

Successivamente, nella prima relazione semestrale del 30 giugno 2023, il liquidatore fece presente che, nonostante la regolare notificazione della sentenza e, comunque, la sicura conoscenza dell'apertura della liquidazione controllata (stante la pronuncia dell'ordinanza di improcedibilità resa il 7 marzo 2023 nella procedura esecutiva n. 272/2021 R.G. pendente presso il Tribunale di Verona nei confronti di R. V. M.), Banca Intesa S. Paolo S.p.A. e Solori S.p.a. non avevano presentato alcuna istanza di ammissione al passivo; il liquidatore, pertanto, predisposto il progetto di stato passivo includente i soli crediti insinuati, lo comunicò a tutti i creditori (inclusi quelli non insinuati) e, in assenza di osservazioni, provvide a formare lo stato passivo ed a depositarlo il 22 settembre 2023 nel fascicolo informatico.

In seguito, il liquidatore predispose il progetto di riparto finale, con previsione di pagamento integrale di tutti i creditori insinuati, provvedendo anche in questo caso a comunicarlo, in data 27 dicembre 2023, a tutti i creditori, inclusi quelli non insinuati, ed in assenza di osservazioni il giudice delegato ne autorizzò l'esecuzione.

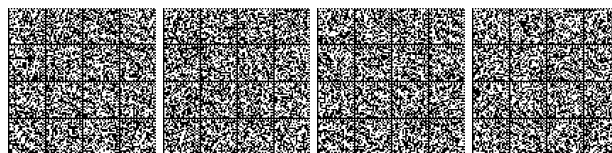
In data 2 gennaio 2025 il liquidatore ha quindi presentato il conto finale di gestione, evidenziando la soddisfazione integrale dei creditori insinuati e la mancata presentazione di domande di ammissione al passivo, neppure tardive, da parte di Banca Intesa S. Paolo S.p.a. e Solori S.p.a.; a fronte della regolare comunicazione in data 27 gennaio 2025 del rendiconto al debitore e a tutti i creditori (inclusi quelli non insinuati) e dell'assenza di osservazioni pervenute nel termine all'uopo assegnato, il conto è risultato approvato.

Nelle relazioni periodiche ed in quella redatta al termine dell'attività di liquidazione al precipuo fine di prendere posizione in ordine alla sussistenza delle condizioni per l'esdebitazione (come previsto nella sentenza di apertura della procedura), il liquidatore ha dato atto che nel corso della procedura la sovraindicata ha sempre tenuto un comportamento rispettoso degli impegni presi, rendendosi disponibile per l'espletamento di tutte le attività (redazione dell'inventario e rilascio dell'immobile nel termine fissato dal giudice dell'esecuzione), rendicontando periodicamente e rispondendo prontamente alle richieste degli organi della procedura; la relazione sull'esdebitazione è stata comunicata il 24 dicembre 2024 a tutti i creditori (inclusi quelli non insinuati), ed anche questa volta non è pervenuta alcuna osservazione nel termine all'uopo assegnato.

Nella relazione finale del 26 febbraio 25 il liquidatore ha quindi chiesto che venisse pronunciata la chiusura della procedura, evidenziando, fra l'altro, che: *i)* la procedura ha incamerato sufficienti somme per il pagamento integrale di tutti i creditori insinuati e, all'esito dei pagamenti, dispone di un attivo pari ad euro 50.682,21; *ii)* non sussistono ragioni ostative all'esdebitazione; *iii)* in applicazione dell'art. 278 CC.II, l'inesigibilità dei crediti residui avrebbe dovuto essere pronunciata al 100% nei confronti di Banca Intesa S. Paolo S.p.a., poiché nella procedura non è presente alcun creditore di pari grado, mentre essa non potrebbe operare nei confronti di Solori S.p.a., poiché i due creditori di pari grado, Agenzia delle entrate e Comune di S. Giovanni in Fiore, erano stati soddisfatti interamente.

2. Legittimazione ad attivare il giudizio incidentale di costituzionalità.

In via preliminare, va osservato come il Collegio — in qualità di giudice della liquidazione controllata e dell'esdebitazione (che deve essere pronunciata, anche d'ufficio, in fase di chiusura della liquidazione controllata) — sia qualificabile come giudice *a quo* legittimato a sollevare in via incidentale questione di costituzionalità. Ed invero, la procedura di liquidazione controllata si caratterizza per essere una procedura giudiziale e contenziosa, la quale rende configurabile quella fase di «giudizio» richiesta dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 (sulla legittimazione del giudice dell'esdebitazione, v. Corte costituzionale n. 411/2007 che ha statuito l'irrelevanza della questione nel caso concreto, presupponendo implicitamente la legittimazione del giudice *a quo*).



3. Non manifesta infondatezza della questione.

L'art. 278 CC.II. prevede che:

«1. L'esdebitazione consiste nella liberazione dai debiti e comporta l'inesigibilità dal debitore dei crediti rimasti insoddisfatti nell'ambito di una procedura di liquidazione giudiziale o di liquidazione controllata. Con l'esdebitazione vengono meno le cause di ineleggibilità e di decadenza collegate all'apertura della liquidazione giudiziale.

2. Nei confronti dei creditori per fatto o causa anteriori che non hanno partecipato al concorso l'esdebitazione opera per la sola parte eccedente la percentuale attribuita nel concorso ai creditori di pari grado.

3. Possono accedere all'esdebitazione, secondo le norme del presente capo, tutti i debitori di cui all'art. 1, comma 1.

4. Se il debitore è una società o altro ente, le condizioni stabilite nell'art. 280 devono sussistere nei confronti dei soci illimitatamente responsabili e dei legali rappresentanti.

5. L'esdebitazione della società ha efficacia nei confronti dei soci illimitatamente responsabili.

6. Sono salvi i diritti vantanti dai creditori nei confronti dei coobbligati e dei fideiussori del debitore, nonché degli obbligati in via di regresso.

7. Restano esclusi dall'esdebitazione:

a) gli obblighi di mantenimento e alimentari;

b) i debiti per il risarcimento dei danni da fatto illecito extracontrattuale, nonché le sanzioni penali e amministrative di carattere pecuniario che non siano accessorie a debiti estinti.»

L'esdebitazione è l'istituto attraverso il quale il legislatore consente al debitore di vedersi liberato dai propri debiti, pur quando i suoi creditori non siano stati soddisfatti all'esito dello svolgimento di una procedura concorsuale di stampo liquidatorio. La *ratio* deve esserne rinvenuta nella volontà di consentire al debitore di ricominciare la propria attività imprenditoriale o professionale senza essere gravato dai debiti precedentemente contratti, e, nel caso specifico dei consumatori, di evitare che gli stessi cadano nella spirale di un indebitamento progressivo ed irrisolvibile, andando ad aumentare le fila dei soggetti in stato di povertà assoluta o prossimi a tale stato. Come già evidenziato in passato da codesta Corte, la finalità dell'istituto «è quella di «ricollocare utilmente [il debitore] all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni» (sentenza n. 245 del 2019)» (sentenza n. 65 del 2022). Nel solco del diritto dell'Unione europea, l'istituto sacrifica le residue ragioni creditorie — comportando una responsabilità patrimoniale limitata nel tempo — onde consentire a debitori non immeritevoli una «ripartenza» (il cosiddetto *fresh start*) (sentenza n. 6/2024).

Ciò posto, questo Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 278, comma 2, CC.II., nella parte in cui esso conduce ad escludere l'esdebitazione nei confronti di creditori che non si siano insinuati al passivo pur essendo stati informati, o essendo comunque a conoscenza, dell'apertura della procedura (d'ora in poi definiti come creditori volontariamente non insinuati), nel caso in cui creditori di pari grado che abbiano partecipato al concorso siano stati integralmente soddisfatti; a mente di tale disposizione, l'esdebitazione può, infatti, operare «per la sola parte eccedente la percentuale attribuita nel concorso ai creditori di pari grado», e quindi nella misura dello zero per cento laddove i predetti crediti abbiano trovato integrale soddisfazione nella procedura.

Nello specifico, la questione si pone non solo, come ritenuto dal liquidatore, nei riguardi di Solori S.p.a., per il fatto che creditori partecipanti al concorso, aventi pari grado rispetto alla medesima Solori, sono stati interamente soddisfatti, ma anche nei confronti di Intesa S. Paolo, atteso che, a seguito della vendita in via coattiva dell'immobile gravato da ipoteca e della conseguente cancellazione delle iscrizioni pregiudizievoli, il credito ipotecario della Banca, non insinuato al passivo, ha assunto rango chirografario, e nella liquidazione controllata della sig.ra M... anche i crediti chirografari sono stati pagati al 100%.

In particolare, il Collegio rimettente ritiene che la suddetta previsione si ponga in contrasto, da un lato, con l'art. 3 della Costituzione e, dall'altro lato, con gli articoli 11 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 23 della direttiva UE 2019/1023 del 20 giugno 2019 (c.d. direttiva *insolvency*), come recentemente interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

3.1. Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Innanzitutto, il sistema delineato dall'art. 278, comma 2, CC.II., ove operante in un caso come quello dell'attenzione del Collegio, appare frutto di una scelta legislativa affetta da irragionevolezza, ed è perciò in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Irragionevolezza riscontrabile sia a livello estrinseco (se rapportata alle finalità e alla struttura dell'esdebitazione).



Sotto il primo profilo, la sostanziale inoperatività dell'esdebitazione nei riguardi dei creditori volontariamente non insinuati in ragione della soddisfazione integrale di quelli insinuati non appare equiparabile ai casi di esclusione espressamente previsti dalla legge. Ed infatti, l'esclusione prevista per gli obblighi di mantenimento e alimentari (art. 278, comma 7, lettera a), CC.II.) si giustifica alla luce della tutela della famiglia e dei soggetti bisognosi, mentre quella per gli obblighi derivanti da illecito extracontrattuale e da sanzioni penali e amministrative è sorretta dalla natura *latu sensu* sanzionatoria di queste tipologie di responsabilità (con riferimento alla responsabilità aquiliana, anche sanzionatoria, nel solco tracciato da Cass. Sez. Unite n. 16601/2017), che richiede, inevitabilmente, la permanenza di un profilo di deterrenza.

Sotto il secondo profilo, il meccanismo descritto si pone in netto contrasto con le ragioni sottese alla disciplina dell'esdebitazione, quali proclamate dalla direttiva UE 2019/1023 (cd. direttiva *insolvency*) e dallo stesso legislatore nazionale (che già nella relazione illustrativa della prima versione del decreto legislativo n. 14/2019 aveva richiamato la raccomandazione 2014/135/UE, nella parte in cui evidenzia l'opportunità di questo beneficio a favore dei soggetti meritevoli).

Come osservato nella già citata sentenza n. 6/2024 di codesta Corte, la disciplina dell'esdebitazione introdotta col Codice della crisi si pone nel solco del diritto dell'Unione europea, diritto che rinviene i suoi capisaldi, da un lato, nella meritevolezza del debitore, e, dall'altro, nell'esigenza di garantire l'accesso al beneficio in tempi ragionevoli (*cf.* in particolare l'art. 21, paragrafo 1, della direttiva, secondo il quale «Gli Stati membri provvedono affinché il periodo trascorso il quale l'imprenditore insolvente può essere liberato integralmente dai propri debiti non sia superiore a tre anni a decorrere al più tardi: a) nel caso di una procedura che comprende un piano di rimborso, dalla data della decisione adottata da un'autorità giudiziaria o amministrativa per l'omologazione del piano o dalla data d'inizio dell'attuazione del piano; oppure b) nel caso di qualsiasi altra procedura, dalla data della decisione adottata dall'autorità giudiziaria o amministrativa per l'apertura della procedura o dalla determinazione della massa fallimentare dell'imprenditore»; *cf.* inoltre, i *considerando* numeri 5, 16, 21, 72, 75 e 78 della direttiva).

In perfetta aderenza allo spirito della direttiva, il legislatore nazionale ha assoggettato il riconoscimento dell'esdebitazione a requisiti di natura soggettiva, variamente atteggiati a seconda che il beneficio consegua all'apertura di una procedura di liquidazione giudiziale o di liquidazione controllata, ovvero ancora al procedimento di esdebitazione dell'incapiente (*cf.* gli articoli 280, 282, comma 2, e 283, comma 7); la decisione sull'esdebitazione deve, poi, intervenire, su istanza del debitore nella liquidazione giudiziale e d'ufficio nella liquidazione controllata, contestualmente alla pronuncia del provvedimento di chiusura della procedura ed in ogni caso decorsi tre anni dalla sua apertura (*cf.* gli articoli 279, 281, commi 1 e 2, e 282 CC.II.).

Orbene, nella situazione che si è rappresentata (impossibilità dell'esdebitazione nei confronti di creditori volontariamente non insinuati a causa dell'integrale soddisfacimento di quelli insinuati), l'inoperatività del beneficio finirebbe col discendere non da un comportamento addebitabile al debitore, ma da un comportamento, colposo o finanche doloso, di uno o più creditori (in dottrina, a proposito dell'analoga disposizione contenuta nell'art. 144 della legge fallimentare, si era osservato come la norma si prestasse ad abusi strumentali, giacché i creditori, in accordo fra loro, potrebbero presentare poche domande di ammissione al passivo così da aumentare le percentuali di soddisfacimento, delle quali godrebbero indirettamente anche i creditori non concorrenti); inoltre, malgrado la meritevolezza del debitore, in relazione sia alle cause dell'indebitamento che al comportamento tenuto nel corso della procedura, egli finirebbe col non poter fruire del beneficio all'atto della chiusura, o comunque allo scadere di tre anni dall'apertura, ma eventualmente all'esito dell'apertura di una nuova procedura, e quindi affrontando ulteriori costi, e sempre che il o i creditori già non insinuatisi in passato non persistano in tale atteggiamento.

Ne deriva un'intrinseca irragionevolezza della disposizione dettata dall'art. 278, comma 2, CC.II, riscontrabile tutte le volte che «la disciplina positiva si discosti dalla finzione che essa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti»; in tal caso, è «la stessa 'ragione' della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell'eguaglianza» (Corte costituzionale n. 89/1996).

A parità di meritevolezza dei debitori, comporta, poi, un'irragionevole disparità di trattamento il fatto che l'esdebitazione possa operare per alcuni e non invece per altri, a seconda che dati creditori si siano o meno insinuati al passivo irragionevolezza che appare evidente se si considera che il trattamento diversificato non deriverebbe da cause imputabili allo stesso debitore (e quindi alla sua condotta, come richiesto dall'ordinamento sovranazionale e interno), ma esclusivamente da fattori a lui esterni e, cioè, ad una scelta totalmente rimessa alla volontà del creditore.

3.2. Violazione degli articoli 11 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 23 della direttiva UE 2019/1023.



Il tema del rapporto fra il diritto interno e quello comunitario è stato oggetto di una lunga elaborazione della Corte costituzionale e delle Corti sovranazionali, che si è concluso con l'affermazione del principio del primato del diritto dell'Unione europea (salvo il caso dei c.d. controlimiti). In particolare, dopo una prima fase in cui si era ritenuto che l'unica possibilità rimessa al giudice nazionale fosse quella di sollevare questione incidentale di costituzionalità per violazione dell'art. 11 della Costituzione, a partire dalla sentenza resa nel caso Granital (Corte costituzionale n. 170/1984) si è giunti ad affermare il potere per il giudice *a quo* di disapplicare direttamente la norma interna in contrasto con norme comunitarie, purché dotate del requisito dell'efficacia diretta e limitatamente all'ambito dei c.d. rapporti verticali (cioè sussistenti fra il privato cittadino e lo Stato o, comunque, un organo ad esso riconducibile per funzioni e poteri), come recentemente ribadito da Corte costituzionale n. 43/2025.

Conseguentemente, per tutti gli altri casi (norme interne in contrasto con norme comunitarie non dotate di efficacia diretta o disciplinanti rapporti orizzontali), il giudice nazionale può: *a*) decidere il caso sottopostogli in base ad un'interpretazione comunitariamente conforme; *b*) limitarsi a non applicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto dell'Unione (con conseguente riesplorazione di altre norme interne o dei principi generali); *c*) interpellare la Corte di giustizia dell'Unione europea mediante rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE; *d*) preferibilmente, nel rispetto della teoria della c.d. doppia pregiudizialità (la cui importanza è stata ribadita, ad esempio, da Corte costituzionale n. 15/2024), sollevare questione incidentale di costituzionalità, per violazione degli articoli 11 e 117 della Costituzione, nella parte in cui si richiede che l'esercizio della potestà legislativa sia esercitato nel rispetto anche dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

In particolare, per quanto riguarda il parametro di costituzionalità di cui all'art. 117 della Costituzione, il riferimento all'«ordinamento» comunitario, globalmente inteso, comporta due conseguenze rilevanti nel caso di specie.

In primo luogo, il legislatore nazionale non deve conformarsi al solo diritto positivo, ma è tenuto a rispettare anche le interpretazioni che di queste fonti vengano date dall'organo giurisdizionale comunitario e, cioè, la Corte di giustizia dell'Unione europea (le cui decisioni fanno parte del sistema delle fonti comunitarie). In secondo luogo, i c.d. considerando di una direttiva, pur non potendo fungere da criterio interpretativo principale, possono aiutare il legislatore (in sede di formulazione legislativa) o il giudice nazionale (in sede di interpretazione) a cogliere la *ratio* e il significato sottostanti alla parte precettiva della fonte comunitaria in questione (sul valore dei *considerando* nel momento interpretativo v. CGUE sentenza del 25 marzo 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, richiamata da Cass. n. 5423/2022).

Ciò posto, il Collegio è chiamato a verificare se la norma interna (nella specie, l'art. 278, comma 2, CC.II.) sia conforme alla direttiva UE 2019/1023, Sia nella sua parte precettiva, sia nella sua parte di indirizzo (c.d. *considerando*), come recentemente interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

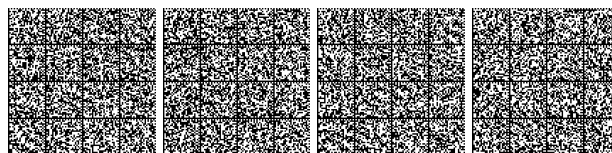
Va premesso che, sebbene la direttiva *insolvency* si riferisca espressamente al solo debitore imprenditore, l'art. 1, paragrafo 4, prevede la possibilità per gli Stati membri di estendere l'applicazione delle procedure di esdebitazione anche alle persone fisiche insolventi diverse dagli imprenditori (come, peraltro, auspicato dal *considerando* n. 21).

In virtù di queste previsioni, il legislatore nazionale non ha limitato il beneficio alla sola liquidazione giudiziale, ma lo ha reso operante anche nell'ambito della liquidazione controllata.

Conseguentemente, deve ritenersi che la direttiva *insolvency* quantomeno con riferimento all'istituto dell'esdebitazione — sia applicabile anche al debitore insolvente persona fisica (come recentemente affermato da CGUE, Sez. II, 7 novembre 2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria, C-289/23, punto 91 «la direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza deve essere interpretata nel senso che, quando un legislatore nazionale decide di esercitare la facoltà prevista dall'art. 1, paragrafo 4, di detta direttiva ed estende l'applicazione delle procedure che consentono un'esdebitazione dei debiti contratti da imprenditori insolventi alle persone fisiche insolventi che non sono imprenditori, le norme rese applicabili a tali persone fisiche in forza di una siffatta estensione devono essere conformi alle disposizioni del titolo III della direttiva in parola»).

Tanto premesso, va osservato che fin dall'esposizione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva, il legislatore comunitario dichiara come uno di questi sia quello di voler garantire agli imprenditori onesti, insolventi o sovraindebitati, di poter beneficiare di una seconda opportunità mediante l'esdebitazione, dopo un ragionevole periodo di tempo (*considerando* n. 1). Pur riconoscendo la possibilità per i singoli stati membri di adottare legislazioni diversificate quanto alla durata dei termini per la stessa esdebitazione e alle condizioni per l'ammissione al beneficio (*considerando* n. 5), la direttiva rappresenta come queste differenziazioni possano incidere sulle scelte imprenditoriali o degli investitori nel senso di stabilirsi o investire in uno Stato membro piuttosto che in un altro (*considerando* numeri 4, 5, 6).

Quanto ai requisiti di accesso a questo beneficio, si prevede la possibilità di negarlo al ricorrere di specifiche ipotesi, debitamente motivate dal diritto nazionale. In particolare, «l'esdebitazione integrale o la cessazione dell'interdizione dopo un periodo di tempo non superiore a tre anni non sempre è appropriata, pertanto potrebbero dover essere previste deroghe a tale norma che siano debitamente giustificate da motivi stabiliti dal diritto nazionale. Ad esempio,



tali deroghe dovrebbero essere previste quando il debitore è disonesto o ha agito in malafede...» (*considerando* n. 78), ovvero quando non sono coperti i costi della procedura che porta all'esdebitazione (*considerando* n. 80), oppure quando vi sia un motivo debitamente giustificato a norma del diritto nazionale (*considerando* n. 81).

Nella parte precettiva la direttiva, dopo aver stabilito l'obbligo per gli Stati membri di prevedere la possibilità per il debitore insolvente meritevole di accedere ad almeno una procedura che gli consenta, al più tardi entro tre anni, l'esdebitazione integrale (combinato disposto degli articoli 20, paragrafo 1, art. 21, paragrafo 1, e 23, paragrafo 1), contempla una serie di deroghe alla disciplina dettata dai precedenti articoli da 20 a 22 che debbono o possono essere introdotte o mantenute dagli Stati, deroghe consistenti in disposizioni che, in casi particolari, negano o limitano l'accesso all'esdebitazione, o che prevedono la revoca del beneficio, o termini più lunghi per l'esdebitazione integrale dai debiti o periodi di interdizione più lunghi (art. 23, paragrafi 1, 2 e 3), ovvero che escludono l'esdebitazione, o ne limitano l'accesso, o stabiliscono periodi più lunghi, rispetto ad alcune categorie specifiche di debiti (art. 23, paragrafo 4).

Con recenti sentenze (sentenza CGUE, Sez. II, 11 aprile 2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria, C-687/22; sentenza CGUE, Sez. II, 8 maggio 2024, Instituto da Segurança Social IP, C-20/23; sentenza CGUE, Sez. II, 7 novembre 2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria, C-289/23) la Corte di giustizia ha affermato: *i*) il carattere meramente esemplificativo degli elenchi contenuti nell'art. 23, paragrafi 2 e 4, della direttiva *insolvency*, sulla base di un criterio letterale (posto che gli elenchi sono introdotti dalle locuzioni «come nel caso di» e «ad esempio»), oltretutto sistematico (alla luce dei *considerando* numeri 78, 80 e 81 della direttiva stessa); *ii*) la necessità che eventuali deroghe alla naturale operatività dell'esdebitazione diverse da quelle previste, rimesse alla discrezionalità del legislatore interno (da esercitare nel pieno rispetto del principio di proporzionalità), risultino dal procedimento che ha portato a questa esclusione o dal diritto nazionale (anche al di fuori della norma di trasposizione, ad esempio all'interno di una norma costituzionale, legislativa o regolamentare); *iii*) la necessità che tali deroghe siano, comunque, sorrette da una motivazione volta al perseguimento di un interesse pubblico legittimo (come confermato sempre dai *considerando* numeri 78, 80 e 81 della medesima direttiva); *iv*) l'attribuzione al giudice nazionale del compito di valutare la sussistenza di questo interesse pubblico legittimo alla base della motivazione dell'esclusione.

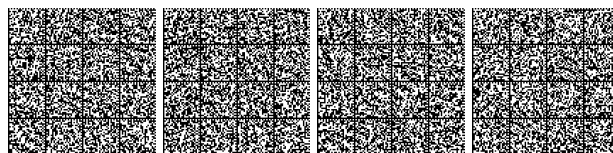
Sulla base di tutte le considerazioni che precedono, a parere del Collegio, l'art. 278, comma 2, CC.II., nel prevedere l'operatività nella percentuale dello 0% — e, quindi, la sostanziale esclusione — dell'esdebitazione rispetto a crediti non volontariamente insinuati qualora i crediti insinuati siano stati soddisfatti al 100%, si pone in contrasto con l'art. 23 della direttiva *insolvency*, come interpretata dalle pronunce giurisprudenziali sopra richiamate, giacché tale sostanziale esclusione non è riconducibile ad alcuna delle ipotesi previste in tale articolo.

Tra di esse, potrebbe astrattamente venire in considerazione soltanto quella prevista dall'art. 23, paragrafo 2, lettera *f*), e cioè la possibilità di negare o limitare l'accesso all'esdebitazione «quando una deroga è necessaria a garantire un equilibrio tra i diritti del debitore e i diritti di uno o più creditori»; tuttavia, questa «garanzia» richiederebbe che i creditori partecipino al concorso e che quelli che hanno volontariamente scelto di non farlo non vengano avvantaggiati in ragione di questa scelta. Neppure può venire in considerazione la facoltà per il legislatore nazionale di prevedere deroghe ulteriori, rispetto a quelle espressamente elencate nell'art. 23, giacché una deroga siffatta risulta priva di giustificazione, sia nell'ambito del complesso e lungo *iter* che ha portato alla promulgazione del Codice della crisi, sia tenendo conto dei principi e delle regole che compongono l'ordinamento nazionale (in cui è al contrario possibile ravvisare indicazioni di segno contrario, come ad es. la penalizzazione nella partecipazione ai riparti prevista, sia nella liquidazione giudiziale che in quella controllata, per i creditori che abbiano presentato domanda tardiva, ove il ritardo non sia dipeso da causa ad essi non imputabile, *ex* artt. 225 e 275, comma 6-*bis*, CC.II., nonché, più in generale, il principio di buona fede, *ex* articoli 2 della Costituzione e 1175 del codice civile, ed il principio di autoresponsabilità). Se anche poi si volesse far riferimento, malgrado la totale diversità dell'attuale quadro normativo rispetto a quello previgente, alla giustificazione esplicitata nella relazione al decreto legislativo n. 5/2006 a proposito dell'analoga disposizione contenuta nell'art. 144 legge fallimentare — e cioè quella di evitare che i creditori possano essere disincentivati dall'insinuarsi al passivo a fronte di una possibile esdebitazione del debitore appare difficile ravvisare in essa una motivazione diretta al perseguimento di un interesse pubblico legittimo.

4. Impossibilità di adottare un'interpretazione costituzionalmente o comunitariamente conforme.

Nel caso di specie non è possibile adottare un'interpretazione che si conforme alla Costituzione, né alla normativa comunitaria.

A tal fine, è infatti necessario che la lettera della norma sia oscura oppure offra più significati, tutti astrattamente ammissibili, mentre l'art. 278, comma 2, CC.II. è chiaro ed inequivoco nella sua formulazione, con conseguente impossibilità di attribuirgli significati che si discostino dalla lettera dalla legge, senza sconfinare dal perimetro dell'attività ermeneutica rimessa al giudice.



Analogamente, non è possibile adottare un'interpretazione comunitariamente orientata. Ed invero, come già evidenziato nel paragrafo precedente, non è possibile sussumere il caso concreto all'interno delle categorie espressamente previste dall'art. 23.

4. Impossibilità di disapplicare e inopportunità di sollevare rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE.

Il Collegio, nel ventaglio di opzioni riconosciute al ricorrere di un contrasto fra una norma interna e una norma comunitaria (sommariamente elencate al paragrafo n. 3.2.), ritiene di dover sollevare questione incidentale di costituzionalità.

Non risulta percorribile la strada della disapplicazione. Ed invero, a prescindere da qualsiasi considerazione sul carattere sufficientemente dettagliato della direttiva *insolvency*, la stessa è volta a disciplinare rapporti di diritto privato e, quindi, orizzontali; inoltre, gli aspetti pubblicistici pur presenti nella disciplina della crisi di impresa attengono semmai all'apertura della procedura e non all'esdebitazione.

La strada del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE, sebbene astrattamente percorribile, non sembra opportuna. In questa prospettiva, si condivide la maggior utilità del meccanismo della c.d. doppia pregiudizialità, nell'ambito di un dialogo rimesso alle Corti superiori (sul punto v., ad esempio, Corte costituzionale n. 15/2024).

5. Rilevanza della questione.

La questione rimessa all'attenzione della Corte costituzionale è rilevante nel caso di specie, posto che: *i)* Banca Intesa S. Paolo S.p.a. e Solori S.p.a., regolarmente avvisati dell'apertura della procedura e della possibilità di presentare domanda di insinuazione al passivo, volontariamente e consapevolmente non hanno partecipato al concorso; *ii)* il credito ipotecario di Banca Intesa S. Paolo è degradato in chirografo, per le ragioni in precedenza esposte; *iii)* fra i crediti insinuati vi sono sia crediti chirografari, sia crediti privilegiati di pari grado rispetto a quello di Solori e tutti i crediti insinuati sono stati pagati in sede di riparto al 100%; *iv)* conseguentemente, nei confronti sia di Solori che di Banca Intesa la parte eccedente la percentuale attribuita nel concorso ai creditori di pari grado è pari a zero, sì che l'esdebitazione non può operare; *v)* alla luce delle relazioni redatte dal liquidatore, appare sussistere il requisito soggettivo di meritevolezza in capo alla sovraindebitata.

Va, infine, evidenziata la rilevanza della questione in questa sede, in cui occorre decidere in ordine alla concessione del beneficio in favore della M... contestualmente alla pronuncia della chiusura della procedura (e non in una eventuale e successiva fase di esecuzione forzata instaurata dal creditore insoddisfatto), giacché l'applicazione della norma censurata porterebbe ad escludere l'operatività dell'esdebitazione nei confronti di tutti i creditori non insinuati, con conseguente carenza di interesse della ricorrente ad ottenere una pronuncia in tal senso ed inammissibilità della domanda ex art. 100 del codice di procedura civile.

P.Q.M.

Il Tribunale di Verona, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge n. 87/1953:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 278, comma 2, CC.II., per contrasto con gli articoli 3, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 23 della direttiva UE 2019/1023 del 20 giugno 2019, nella parte in cui rende inoperante l'esdebitazione nei confronti di creditori volontariamente non insinuati al passivo, nel caso in cui i creditori insinuati di pari grado siano stati integralmente soddisfatti;

Sospende il procedimento in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla Cancelleria per la comunicazione alla ricorrente ed al liquidatore;

Manda alla Cancelleria affinché la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle camere del Parlamento;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Verona, 18 luglio 2025

Il Presidente est.: ATTANASIO



N. 231

*Ordinanza del 16 agosto 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da R. spa
contro Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro*

- Spettacolo – Sanzioni amministrative – Certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo – Illecito amministrativo conseguente alla mancata richiesta del certificato di agibilità – Sostituzione dell’art. 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 708 del 1947 – Esonero, per le imprese di esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi, dall’obbligo della richiesta del certificato di agibilità nei confronti dei lavoratori dello spettacolo, appartenenti a categorie specificamente individuate, con contratto di lavoro subordinato, qualora tali lavoratori siano utilizzati nei locali di proprietà o di cui le predette imprese abbiano un diritto personale di godimento, per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l’INPS – Applicazione retroattiva della novella – Omessa previsione.**
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 1097, sostitutivo dell’art. 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708 (Disposizioni concernenti l’Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo), ratificato, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1952, n. 2388.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi signori Magistrati:

Pasquale D’Ascola - Presidente aggiunto;
Antonio Manna - Presidente di sezione;
Rosa Maria Di Virgilio - Presidente di sezione;
Aldo Carrato - Presidente di sezione;
Enzo Vincenti - Consigliere;
Irene Tricomi - Rel. Consigliere;
Emilio Iannello - Consigliere;
Giuseppe Fuochi Tinarelli - Consigliere;
Giuseppe Tedesco - Consigliere.

Ordinanza interlocutoria

Sul ricorso iscritto al n. reg. gen. civ. n. 27800/2018 proposto da:

R. S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Antonio Bertoloni n. 1/E, presso lo studio dell’avvocato Claudio Rizzo, che la rappresenta e difende; ricorrente;

Contro Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione provinciale del lavoro, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso cui domicilia *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi n. 12; controricorrente;

Avverso la sentenza n. 1871/2018 della Corte d’appello di Roma, pubblicata il giorno 23 marzo 2018.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 6 maggio 2025 dal Consigliere Irene Tricomi;

Udito il pubblico ministero, in persona dell’Avvocato generale Rita Sanlorenzo, che ha concluso per l’accoglimento del ricorso, ovvero, in subordine, rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

Udito per la ricorrente l’avvocato Claudio Rizzo.



Svolgimento del processo

1. La Corte d'appello di Roma ha accolto l'impugnazione proposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali — Direzione provinciale del lavoro di Roma — nei confronti della società R. spa, avverso la sentenza emessa tra le parti dal Tribunale di Roma.

Il giudice di secondo grado, in riforma della sentenza del Tribunale, ha rigettato l'opposizione proposta dalla società R. avverso l'ordinanza ingiunzione n. ..., avente ad oggetto la sanzione amministrativa, prevista dall'art. 6, terzo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708, ratificato, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1952, n. 2388, per l'impiego di lavoratori dello spettacolo privi del certificato di agibilità, in violazione dell'obbligo previsto dall'art. 6, secondo comma, del medesimo D.L.C.P.S. n. 708 del 1947.

2. La Corte territoriale ha ritenuto sussistente la violazione amministrativa contestata. In proposito, ha rilevato che l'ordinanza ingiunzione conteneva il riferimento al processo verbale di illecito amministrativo del ..., redatto dagli ispettori a conclusione degli accertamenti ultimati il ... dai funzionari dell'ENPALS, atti ritualmente e tempestivamente (ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981) notificati all'allora amministratore unico e alla società il ..., e da cui emergeva l'analiticità e la precisione delle contestazioni mosse.

Il Giudice di appello ha accertato che il termine di prescrizione dell'illecito era stato interrotto dalla notifica del verbale di illecito amministrativo (del ...) e che quindi nessuna prescrizione era maturata alla data di notifica dell'ordinanza ingiunzione. Ha affermato che le violazioni avevano carattere sostanziale, in quanto la richiesta del certificato di agibilità rispondeva alla finalità di rendere noto agli organi di vigilanza la presenza di determinati lavoratori nel luogo di lavoro, ed erano state contestate da una autorità funzionalmente competente; infine, la sanzione irrogata era conforme al disposto dell'art. 6 del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, e successive modifiche.

3. Avverso la sentenza di appello la società R. ha proposto ricorso per cassazione, affidato a quindici motivi.

4. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali — Direzione Provinciale del lavoro - ha resistito con controricorso.

5. La società ricorrente ha depositato memoria in vista dell'adunanza camerale originariamente fissata per il giorno 15 marzo 2023. La causa è stata poi rinviata a nuovo ruolo per la trattazione in pubblica udienza.

6. Il Procuratore generale ha depositato conclusioni scritte, chiedendo l'accoglimento del ricorso. In subordine ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, e all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU con riguardo alla retroattività *in mitius* della legge penale, in ragione della connotazione sostanzialmente penale dell'illecito amministrativo in questione, per il carattere punitivo e afflittivo della sanzione, alla luce dei cosiddetti criteri Engel (Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi).

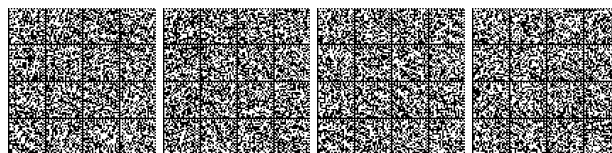
7. La società R. ha depositato memoria, con cui ha insistito per l'accoglimento del ricorso, e ha prospettato incidente di costituzionalità, richiamando la requisitoria del Procuratore generale.

8. Con l'ordinanza interlocutoria n. 9396 del 2024, il Collegio della Sezione Lavoro di questa Corte ha rimesso la controversia alla Prima Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, in ragione della questione di massima di particolare importanza, che si è posta nell'esame del settimo motivo di ricorso, della applicazione retroattiva, nella fattispecie oggetto di causa, della disciplina sopravvenuta dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, e dell'art. 3-*quinquies*, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019, che hanno sostituito l'art. 6 del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947.

9. L'art. 6, nel testo vigente *ratione temporis*, ha previsto al secondo comma: «Le imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi non possono far agire nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento i lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal n. 1) al n. 14 dell'art. 3, che non siano in possesso del certificato di agibilità previsto dall'art. 10».

Ai sensi del successivo terzo comma: «In caso di inosservanza delle disposizioni di cui al precedente comma le imprese sono soggette alla sanzione amministrativa di lire 50.000 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata».

Detto importo è stato poi determinato in euro 129,00 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata (v. art. 1, comma 1177, della legge n. 296 del 2006).



10. L'ordinanza interlocutoria n. 9396 del 2024 ha richiamato la disciplina sopravvenuta, rilevando che a seguito delle modifiche all'art. 6 del D.L.C.P.S. apportate dall'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, l'obbligo del certificato di agibilità è stato escluso per i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato e per le prestazioni di lavoro autonomo di durata superiore ai trenta giorni e non aventi le caratteristiche descritte nel secondo periodo della disposizione (lavoratori «contrattualizzati per specifici eventi, di durata limitata nell'arco di tempo della complessiva programmazione dell'impresa, singolari e non ripetuti rispetto alle stagioni o cicli produttivi»).

Per effetto delle ulteriori modifiche di cui all'art. 3-*quinquies*, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019, il certificato di agibilità deve essere richiesto solo nel caso di utilizzo di lavoratori autonomi dello spettacolo, ivi compresi quelli con rapporti di collaborazione, appartenenti alle categorie indicate dal n. 1 al n. 14 dell'art. 3 del D.L.C.P.S. e successive modifiche.

11. L'ordinanza interlocutoria ha quindi affermato che per effetto delle citate modifiche normative, è venuto meno l'obbligo del certificato di agibilità per coloro che impieghino lavoratori, di cui alle citate categorie professionali, assunti con contratti di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato. Tale esonero opera limitatamente ai casi in cui la prestazione dei lavoratori subordinati sia resa nei locali di proprietà del datore di lavoro o in locazione al medesimo, restando fermo l'obbligo del certificato ove la prestazione sia resa nei locali appartenenti a terzi.

È quindi cessato l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità per le imprese che impiegano, presso locali di proprietà o su cui abbiano un diritto personale di godimento, soggetti con i quali intrattengono rapporti di lavoro subordinato, e rispetto ai quali il datore di lavoro provvede al pagamento dei contributi, con le relative conseguenze in termini di tutela dei lavoratori subordinati.

12. Da tali premesse, discende, secondo la Sezione Lavoro, che la condotta attribuita a R. spa e per la quale è stata emessa l'ordinanza ingiunzione di pagamento, la mancata richiesta del certificato di agibilità per i lavoratori subordinati occupati presso la sede della società (e per i quali risulta pacificamente adempiuto l'obbligo assicurativo), non sarebbe stata sanzionabile alla luce della normativa successivamente introdotta.

Di talché, attesa la natura sostanzialmente penale della sanzione, sarebbe irragionevole la mancata previsione dell'applicazione retroattiva della sopravvenuta *lex mitior*, in ragione dei principi affermati in materia dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale.

13. Facendo applicazione dei cosiddetti criteri Engel, la sanzione amministrativa per l'illecito di cui all'art. 6, secondo comma, del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, sebbene indirizzata ad una platea ristretta di possibili destinatari — datori di lavoro/committenti di alcune categorie di lavoratori dello spettacolo — ha una funzione sostanzialmente punitiva, essendo del tutto priva di finalità in senso lato risarcitorie o, in qualche modo, connesse all'adempimento dell'obbligo contributivo in favore dei lavoratori.

La sanzione è, infatti, comminata a fronte di un inadempimento — la mancata richiesta del certificato di agibilità — che, rispetto ai lavoratori subordinati o, comunque stanziali, non è strumentale né funzionale a garantire l'adempimento degli obblighi contributivi.

Quanto al requisito di afflittività della sanzione amministrativa, l'ordinanza interlocutoria ha rilevato che, seppure di entità economica contenuta, la sanzione in esame si applica per ogni giorno di lavoro e per ogni lavoratore, senza previsione di un tetto massimo, il che comporta, proprio rispetto ai lavoratori subordinati a tempo indeterminato, un effetto sostanzialmente perenne della sanzione per il requisito intrinseco dell'essere tale forma di lavoro continuativa.

14. La controversia, in ragione della particolare importanza della questione di massima, è stata assegnata dalla Prima Presidente a queste Sezioni Unite, e all'esito dell'udienza pubblica è stata riservata in decisione.

Ragioni della decisione

1. La questione di massima di particolare importanza qui controversa concerne la applicazione retroattiva della legge successiva che ha disciplinato in modo più favorevole l'illecito amministrativo, per violazioni pregresse ancora *sub iudice*, in forza del principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale (Sezione Lavoro, ordinanza interlocutoria n. 9396 del 2024).

Tale questione costituisce oggetto del settimo motivo di ricorso, la cui trattazione ha carattere prioritario rispetto alle altre censure prospettate dalla ricorrente.



2. Occorre premettere che il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708, ratificato, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1952, n. 2388, recante disposizioni concernenti l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo, contiene all'art. 3 l'elenco (integrato da successive modifiche) dei cd. lavoratori dello spettacolo, cioè degli appartenenti alle categorie di lavoratori «obbligatoriamente iscritti all'Ente».

L'art. 6 del medesimo D.L.C.P.S., al secondo comma, primo periodo, nel testo vigente *ratione temporis* dispone: «Le imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi non possono far agire nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento i lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal n. 1) al n. 14 dell'art. 3, che non siano in possesso del certificato di agibilità previsto dall'art. 10».

In ragione del terzo comma «In caso di inosservanza delle disposizioni di cui al precedente comma le imprese sono soggette alla sanzione amministrativa di lire 50.000 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata».

Detto importo è stato poi determinato in euro 129,00 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata (v. art. 1, comma 1177, della legge n. 296 del 2006).

Dunque, il legislatore, con la disciplina di cui al citato art. 6, secondo comma, ai fini della commissione dell'illecito amministrativo, non ha operato alcuna differenziazione in relazione alla natura giuridica del rapporto di lavoro o della prestazione professionale dei lavoratori dello spettacolo.

L'art. 9 del medesimo D.L.C.P.S., primo comma, primo periodo, stabilisce che «L'impresa ha l'obbligo di denunciare all'ente le persone da essa occupate, indicando la retribuzione giornaliera corrisposta e tutte le altre notizie che saranno richieste dall'ente per l'iscrizione e per l'accertamento dei contributi».

In base al disposto dell'art. 10 del medesimo D.L.C.P.S., commi 1 e 2: «L'Ente rilascerà all'impresa un certificato contenente le indicazioni comprese nelle denunce di cui al precedente articolo.

Il rilascio del certificato sarà subordinato all'adempimento da parte dell'impresa degli obblighi posti dalla legge a suo carico».

3. Nei confronti della società ricorrente, nella qualità di obbligata in solido con l'allora amministratore unico, è stata emessa dalla DPL di Roma, in data ..., ordinanza ingiunzione n. ... in relazione, tra l'altro, alla violazione contestata ai sensi dell'art. 6, secondo comma, del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, «per aver fatto agire presso la sede della società R. alcuni lavoratori privi del certificato di agibilità ENPALS» nel periodo

Il certificato di agibilità si iscrive nel più ampio contesto delle misure volte a garantire l'adempimento degli obblighi contributivi e previdenziali per i lavoratori appartenenti a determinate categorie artistiche e tecniche dello spettacolo, considerate le specificità che caratterizzano lo svolgimento delle prestazioni lavorative in tale settore.

Alle previsioni dell'art. 9 del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, sopra richiamate, per la cui inosservanza è stabilita autonoma sanzione amministrativa, si affianca in generale la misura in esame, volta a far conoscere agli organi di vigilanza la presenza di determinati lavoratori nel luogo di lavoro, onde poter svolgere al meglio i controlli di loro pertinenza, attesa la peculiarità delle prestazioni lavorative in questione.

Con riguardo ai rapporti di lavoro assistiti da stabilità, come i rapporti di lavoro subordinato, esclusi dal perimetro della sanzione amministrativa dalla *lex mitior* sopravvenuta nel 2017, le suddette misure, nella sostanza, si sovrappongono.

4. Con il settimo motivo del ricorso per cassazione, la società ricorrente ha prospettato, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, dell'art. 11 delle preleggi e dell'art. 2, cod. pen.

La ricorrente ha dedotto che la sentenza della Corte d'appello avrebbe violato i principi in materia di *ius superveniens* in relazione agli illeciti amministrativi e alle corrispettive sanzioni, non avendo tenuto conto del suddetto art. 1, comma 1097, che ha escluso l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo con contratto di lavoro subordinato qualora utilizzati nei locali di proprietà delle imprese e degli altri soggetti indicati, o di cui quest'ultimi abbiano un diritto personale di godimento, lavoratori per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l'INPS.

La società ricorrente, quindi, invoca l'applicazione della legge sopravvenuta nel 2017, più favorevole rispetto a quella in vigore all'epoca dei fatti, non essendovi una espressa previsione contraria e per l'affinità della situazione oggetto di causa con quella regolamentata dall'art. 2, cod. pen.

5. Tanto premesso si osserva che nella fattispecie in esame vengono in rilievo fatti commessi prima dell'entrata in vigore della norma (art. 1, comma 1097 della legge n. 205 del 2017) che ha disciplinato *in mitius* l'illecito amministrativo in questione.



6. L'applicabilità del principio di retroattività della norma penale più mite trova espressione nell'ordinamento interno, a livello di legge ordinaria, nell'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen.

Con la sentenza n. 393 del 2006, la Corte costituzionale ha affermato che la retroattività *in mitius* della legge penale è riconosciuta non solo, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2, cod. pen., ma anche nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea. La retroattività della *lex mitior* in materia penale è in particolare enunciata tanto dall'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, concluso a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; quanto dall'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Successivamente, la sentenza della Grande Camera della Corte EDU, 17 settembre 2009, ... contro Italia, ha dedotto dall'art. 7 della CEDU il principio secondo cui «se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato» (paragrafo 109).

In seguito alla sentenza ..., con la sentenza n. 236 del 2011, il Giudice delle Leggi ha affermato che «L'ambito di operatività del principio di retroattività *in mitius* non deve essere limitato alle sole disposizioni concernenti la misura della pena, ma va esteso a tutte le norme sostanziali che, pur riguardando profili diversi dalla sanzione in senso stretto, incidono sul complessivo trattamento riservato al reo» (paragrafo 10 del *Considerato in diritto*), e che il «principio di retroattività *in mitius*» ha, «attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo» (paragrafo 11 del *Considerato in diritto*).

Il principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo rinviene proprio fondamento costituzionale nel principio di eguaglianza. «Non sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve). Per il principio di eguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'*abolitio criminis*, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa» (Corte cost., citata sentenza n. 236 del 2011, paragrafo 10 del *Considerato in diritto*).

In proposito la «comune *ratio* della garanzia in questione, [è] identificabile in sostanza nel diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione» (Corte costituzione, sentenza n. 63 del 2019).

La connessione del principio della retroattività *in mitius* con il principio di eguaglianza, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, ne segna, peraltro, anche il limite, in quanto a differenza del principio della irretroattività della norma penale sfavorevole — tutelato dall'art. 25, secondo comma, Cost., che è inderogabile — detto principio può subire deroghe, legittime sul piano costituzionale, qualora ne ricorra una sufficiente ragione giustificativa (Corte cost., ordinanza n. 330 del 1995, sentenze n. 230 del 2012, n. 63 del 2019).

Eventuali deroghe a tale principio devono superare un vaglio positivo di ragionevolezza in relazione alla necessità di tutelare controinteressi di rango costituzionale.

7. La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 63 del 2019, ha affermato che l'estensione del principio di retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione «punitiva» è conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3, Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali.

Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura «punitiva» alla luce dell'ordinamento convenzionale e sia, dunque, «convenzionalmente penale» alla luce dei cosiddetti criteri Engel (Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi), di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento (Corte cost., sentenza n. 63 del 2019, punto 6.2 del *Considerato in diritto*).

Dunque, come si rileva dai principi sopra richiamati, il principio di retroattività *in mitius* non opera per tutte le sanzioni amministrative in quanto tali, ma per quelle che siano da considerare sostanzialmente penali, secondo i cosiddetti criteri Engel, ai fini dell'applicazione delle garanzie costituzionali e convenzionali della materia penale.

8. L'art. 1, comma 1097, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, la cui applicazione è invocata dalla società ricorrente, ha sostituito l'art. 6, del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947.



La nuova disciplina contenuta nel primo comma dell'art. 6, come novellato ha escluso per le imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelesive e gli impianti sportivi, l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità di cui all'art. 10 nei confronti dei lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal numero 1) al numero 14) del primo comma dell'art. 3 con contratto di lavoro subordinato qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l'INPS (art. 6, comma 1, primo periodo).

La disciplina introdotta dall'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, risulta pertanto più favorevole rispetto a quella sostituita, maggiormente comprensiva e nella cui vigenza si sono verificati i fatti per cui è causa, escludendo il certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo con contratto di lavoro subordinato qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l'INPS.

9. Il legislatore del 2017, nel sostituire l'art. 6 del D.L.C.P.S. n. 708, del 1947, non ha dettato disposizioni transitorie sull'applicazione della novella.

Nel non prevederne la retroattività il legislatore, nella sostanza, si è posto nel solco dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, che non prevede la retroattività della legge sopravvenuta più favorevole.

Ciò, tuttavia, non esclude che debba trovare applicazione la *lex mitior*, qualora si sia in presenza di un illecito amministrativo, convenzionalmente penale, e non vi siano ragionevoli motivi di deroga.

10. Le Sezioni Unite ritengono rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui nel sostituire *in mitius* l'art. 6, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708, ratificato, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1952, n. 2388, escludendo per i soggetti indicati l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità nei confronti dei lavoratori dello spettacolo (art. 3, nn. 1-14) con rapporti di lavoro subordinato qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l'INPS, non ha previsto l'applicazione retroattiva della novella, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, che contempla tra i propri corollari, secondo l'interpretazione offertane dalla Corte EDU, anche la necessaria retroattività della legge penale più favorevole entrata in vigore successivamente alla commissione del fatto, e all'art. 49 CDFUE che stabilisce se «successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

11. La questione di legittimità costituzionale è rilevante.

Detto requisito implica necessariamente che la questione di legittimità costituzionale abbia nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale. Il postulato della pregiudizialità della questione richiede infatti che questa si concreti solo quando il dubbio di contrasto con la Costituzione investa una norma dalla cui applicazione, ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente, il giudice *a quo* dimostri di non poter prescindere (Corte cost., n. 160 del 2023).

Trova applicazione nella specie l'art. 6, secondo comma, del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947. Come si è illustrato, il contenuto normativo dell'art. 6, la cui violazione dà luogo all'applicazione della sanzione amministrativa prevista dal successivo terzo comma, è stato sostituito dall'art. 1, comma 1097, cit., con una disciplina più favorevole, di cui non è stata prevista l'applicazione retroattiva.

È pacifico che i lavoratori lavorassero presso la sede della emittente radio televisiva R., come specificato nella sentenza di appello, costituendo tale dato uno degli elementi costitutivi dell'illecito amministrativo contestato; si tratta quindi di lavoratori «stanziali» e non «itineranti».

Come altresì indicato nell'ordinanza interlocutoria n. 9396 del 2024, la società ricorrente, nel rivendicare in questa sede l'applicazione dello *ius superveniens*, ha specificato e allegato la sussistenza dei fatti costitutivi necessari per la concreta applicazione di dette norme sopravvenute, tra cui la natura subordinata dei rapporti di lavoro, fattispecie esclusa dalla novella del 2017. A fronte di tali allegazioni, salvi gli accertamenti rimessi al giudice del merito sulla qualificazione dei rapporti di lavoro, l'ordinanza interlocutoria n. 9396 del 2014 ha rilevato che l'amministrazione non ha svolto alcuna contestazione o deduzione, essendosi limitata a richiamare il principio di irretroattività della legge successiva più favorevole in materia di sanzioni amministrative.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale è rilevante, atteso che l'applicazione della *lex mitior* sopravvenuta ha diretta incidenza sulla sussistenza dell'illecito amministrativo cui è connessa la sanzione irrogata alla ricorrente.



Va osservato che, successivamente, come ricordato *infra*, il testo dell'art. 6 è stato ulteriormente sostituito dall'art. 3-*quinqies*, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019.

Rispetto a tale disposizione — che non incide sullo *ius superveniens* (art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017) della cui applicazione si controverte e della cui legittimità costituzionale si dubita nei sensi indicati — non è tuttavia ravvisabile analoga attuale rilevanza della questione di legittimità costituzionale, salve le valutazioni del Giudice delle Leggi ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

12. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, è non manifestamente infondata.

A parere del Collegio non è implausibile che l'illecito amministrativo *sub iudice*, nel ricomprendere anche la posizione dei lavori dello spettacolo con rapporto di lavoro subordinato, ha natura penale secondo i criteri cosiddetti Engel, come di seguito indicati:

- la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale,
- la natura stessa di quest'ultima,
- la natura e il grado di severità della sanzione.

I suddetti criteri sono alternativi e non cumulativi (sentenza Corte EDU Grande Stevens e altri c. Italia del 4 marzo 2014); ciò, peraltro, non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara.

Alla luce di tali criteri deve essere considerata penale, e assoggettata al relativo regime giuridico, non solo la sanzione che sia formalmente qualificata come tale, ma anche la sanzione la quale, pur qualificata come amministrativa, comporti effetti punitivi di natura e severità sostanzialmente pari alla sanzione penale.

13. La sanzione prevista per l'illecito amministrativo che qui viene in rilievo disciplinato dall'art. 6, comma secondo, del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, vigente *ratione temporis* all'epoca dei fatti per cui è causa, è stabilita in misura fissa (Cass., n. 19527 del 2023, n. 3579 del 1998), quantificata per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro prestata in assenza del certificato, senza possibilità di adeguamento in relazione ai criteri di cui all'art. 11 della 24 novembre 1981, n. 689.

La stessa rispetto ai rapporti di lavoro subordinato, che sono assistiti da stabilità, compresi nell'ambito originario dell'illecito amministrativo in esame, evidenzia indici di rilevante afflittività, in quanto si calcola non in considerazione della gravità in sé dell'omissione, ma del persistere di essa, indipendentemente dalla sussistenza e dall'entità del danno, mediante una mera operazione matematica, che può abbracciare l'intera durata del rapporto subordinato, senza la previsione di un tetto massimo.

Ciò anche considerando che, ai fini dell'applicazione del criterio della gravità della sanzione, deve aversi riguardo alla misura della sanzione di cui è *a priori* passibile la persona interessata e non alla gravità della sanzione alla fine inflitta (sentenza Corte EDU, ... e altri c. Italia, cit.).

Di talché, appare irragionevole la mancata previsione della retroattività della *lex mitior* di cui all'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017.

14. In ragione dei principi sopra richiamati, quindi, non essendo percorribile, dato il tenore letterale della norma indubbiata, un'interpretazione della stessa costituzionalmente e convenzionalmente conforme, né essendo possibile recepire direttamente i principi enunciati dalla Corte EDU, il Collegio solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui nel sostituire *in mitius* l'art. 6, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708, ratificato, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1952, n. 2388, escludendo per i soggetti indicati l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità nei confronti dei lavoratori dello spettacolo (art. 3, nn. 1-14) con rapporti di lavoro subordinato qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l'INPS, non ha previsto l'applicazione retroattiva della novella, in riferimento all'art. 3, Cost., e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, e all'art. 49 della CDFUE.

15. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti alla Corte di cassazione Sezioni Unite civili è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

16. A cura della cancelleria, la presente ordinanza deve essere notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri; l'ordinanza deve essere comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Gli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, devono essere immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

La Corte di cassazione a Sezioni Unite civili, visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nella parte in cui nel sostituire in mitius l'art. 6, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708, ratificato, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1952, n. 2388, escludendo per i soggetti indicati l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità nei confronti dei lavoratori dello spettacolo (art. 3, nn. 1-14) con rapporti di lavoro subordinato qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l'INPS, non ha previsto l'applicazione retroattiva della novella, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

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

Così deciso in Roma, all'udienza pubblica del 6 maggio 2025.

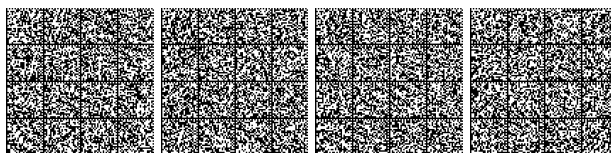
Il Presidente: D'ASCOLA

25C00290

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-049) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

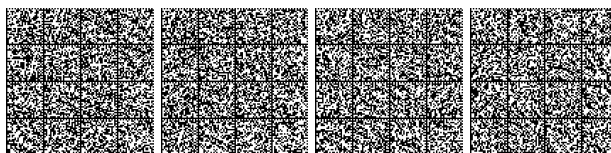
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

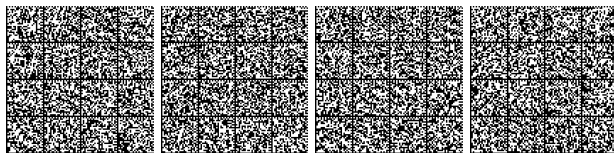
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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

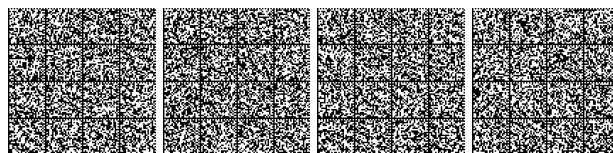
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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

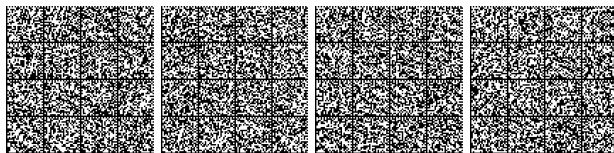
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 7,00

