

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 50

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 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. 181. Ordinanza 3 novembre - 4 dicembre 2025

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Saverio De Bonis, senatore all'epoca dei fatti, condannato per il reato di diffamazione aggravata dal Tribunale di Matera - Rigetto, nel procedimento penale, delle eccezioni di insindacabilità delle opinioni del parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale indicato - Denunciata lesione delle attribuzioni costituzionali del Senato - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Tribunale di Matera, sezione penale, sentenza 1° marzo 2024, n. 225; provvedimenti del 3 febbraio, 9 giugno e 1° dicembre 2023, nonché 16 febbraio 2024.
- Costituzione, art. 68, primo comma.....

Pag. 1

N. 182. Sentenza 23 settembre - 5 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Astensione e ricsuzione del giudice - Giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto la restituzione degli atti all'autorità proponente - Possibilità delle parti di ricusarlo - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi del giusto processo, del diritto fondamentale, anche europeo e convenzionale, a un giudice imparziale nonché del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 37, comma 1, lettera a), in relazione all'art. 36, comma 1, lettera g), del medesimo codice.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47.....

Pag. 3

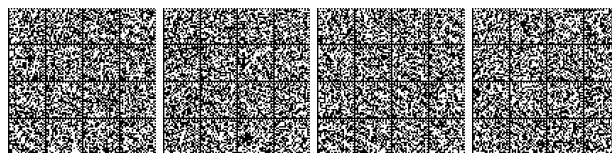
N. 183. Sentenza 18 novembre - 9 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accisa sui tabacchi lavorati - Ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette - Attuazione dell'onere fiscale minimo (OFM), come previsto da normativa europea - Meccanismo di calcolo - Compressione eccessiva dei principi europei di libera concorrenza - Impossibilità di una *reductio ad legitimitatem* da parte della Corte costituzionale - Inammissibilità delle questioni - Necessità di un intervento normativo di sistema.

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 39–octies, commi 6, 7 e 8, come modificato dall'art. 1, comma 1074, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, dall'art. 1, comma 659, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, dall'art. 1, comma 122, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 e dall'art. 1, comma 48, lettera a), numero 3), della legge 30 dicembre 2023, n. 213.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; direttiva 2011/64/UE, art. 7, paragrafi 2, 3 e 4; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 101; Trattato sull'Unione europea, art. 4.....

Pag. 13



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 novembre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 – Previsione che la Regione, nel rispetto delle proprie competenze e dei principi stabiliti dalla suddetta sentenza, al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito, definisce tempi e modalità organizzative per l'erogazione dei relativi trattamenti.

Sanità pubblica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 – Previsione che possono accedere alle prestazioni e ai trattamenti relativi al suicidio medicalmente assistito le persone in possesso dei requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nel rispetto degli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 – Previsione che le prestazioni e i trattamenti nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito sono gratuiti – Disciplina degli oneri finanziari.

In via subordinata: Sanità pubblica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 – Previsione che le aziende sanitarie regionali istituiscono una Commissione multidisciplinare permanente per la verifica della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, nonché per la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione – Disciplina – Previsione che la Commissione trasmette l'esito degli accertamenti effettuati e le determinazioni assunte al comitato etico territorialmente competente, il quale dispone di dieci giorni per trasmettere alla Commissione il proprio parere – Previsione che il procedimento di verifica dei requisiti si instaura con la presentazione dell'istanza della persona interessata – Previsione che la persona interessata può decidere di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento con le modalità e secondo le forme di cui all'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017.

- Legge della Regione Sardegna 18 settembre 2025, n. 26 (Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019), intero testo e artt. 1, 2, 6 e 7, nonché, in subordine, 3 e 4.

Pag. 25

- N. 232. Ordinanza del Tribunale di Imperia del 9 gennaio 2025

Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Condizioni – Esclusione, in esito alle sentenze della Corte costituzionale n. 557 del 1988 e n. 245 del 2004, in caso di dissenso dei figli maggiorenni dell'adottante – Omessa attribuzione al giudice, quando è negato l'assenso dei figli maggiorenni dell'adottante, del potere di pronunciare ugualmente l'adozione, ove ritenga il loro dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, analogamente a quanto si prevede in relazione al dissenso pronunciato dai genitori dell'adottando e dal coniuge non legalmente convivente e non legalmente separato dell'adottante e dell'adottando.

- Codice civile, art. 297, secondo comma.

Pag. 35

- N. 233. Ordinanza del Commissariato per la liquidazione degli usi civici del Lazio, Umbria e Toscana del 15 settembre 2025

Usi civici – Codice delle comunicazioni elettroniche – Infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità – Previsione che per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici non è necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

- Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), art. 54-bis.

Pag. 41



N. 234. Ordinanza del Tribunale di Milano del 20 ottobre 2025

Straniero – Professioni – Albi – Professioni pedagogiche ed educative – Condizioni per l'iscrizione all'albo dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici – Previsione che richiede al cittadino straniero regolarmente soggiornante, ai fini dell'iscrizione ai predetti albi, la sussistenza della condizione di reciprocità.

- Legge 15 aprile 2024, n. 55 (Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali), art. 7, comma 1, lettera a).

Pag. 46

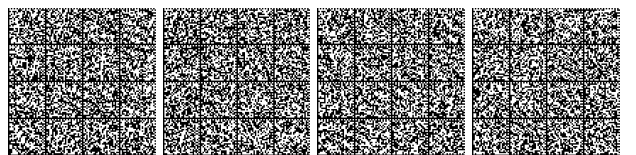
N. 235. Ordinanza del Commissariato per la liquidazione degli usi civici del Lazio, Umbria e Toscana del 15 settembre 2025

Usi civici – Infrastrutture elettriche – Previsione che si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001.

- Decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, art. 13-*bis*, comma 1-*ter* (*recte*: comma 1, lettera a), nella parte in cui introduce il comma 1-*ter* nell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)).

Pag. 57





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 181

Ordinanza 3 novembre - 4 dicembre 2025

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Saverio De Bonis, senatore all'epoca dei fatti, condannato per il reato di diffamazione aggravata dal Tribunale di Matera - Rigetto, nel procedimento penale, delle eccezioni di insindacabilità delle opinioni del parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale indicato - Denunciata lesione delle attribuzioni costituzionali del Senato - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Tribunale di Matera, sezione penale, sentenza 1° marzo 2024, n. 225; provvedimenti del 3 febbraio, 9 giugno e 1° dicembre 2023, nonché 16 febbraio 2024.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

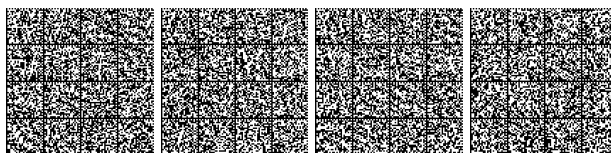
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito sia della sentenza del Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, del 1° marzo 2024, n. 225 emessa nel procedimento penale n. 2664/21 R.G.N.R. a carico dell'allora senatore Saverio De Bonis, sia dei provvedimenti di rigetto dell'eccezione di applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e di rinvio delle udienze del 3 febbraio, del 9 giugno e del 1° dicembre 2023 e del 16 febbraio 2024, promosso dal Senato della Repubblica, con ricorso depositato in cancelleria il 28 aprile 2025 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 3 novembre 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;
deliberato nella camera di consiglio del 3 novembre 2025.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 28 aprile 2025 (reg. confl. pot. n. 5 del 2025), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, in riferimento sia alla sentenza 1° marzo 2024, n. 225, sia ai provvedimenti «di rigetto dell'eccezione proposta» e di rinvio delle udienze tenutesi nel relativo processo penale disposti dal medesimo Tribunale il 3 febbraio, il 9 giugno e il 1° dicembre 2023, nonché il 16 febbraio 2024;



che con la citata sentenza il Tribunale di Matera ha condannato l'allora senatore Saverio De Bonis per il reato di diffamazione aggravata (art. 595, terzo comma, del codice penale), per avere riprodotto, il 16 agosto 2021, sulla propria pagina Facebook un articolo risalente al 2006 pubblicato dal quotidiano «La Gazzetta del Mezzogiorno», dal titolo «Grano contaminato: imprenditore sapeva» a cui l'imputato aveva aggiunto la seguente nota: «correva l'anno 2006 e l'imprenditore - secondo quanto accertato - sapeva dell'ocratossina sin dal momento dell'acquisto in Canada del grano»;

che, in quell'occasione, il senatore De Bonis avrebbe così leso la reputazione dell'imprenditore F. C., avallando l'ipotesi che quest'ultimo avesse posto in commercio grano contaminato, nonostante l'assoluzione intervenuta in sede penale in relazione a tale fatto;

che il Senato riferisce che, nel corso del giudizio penale contro il senatore De Bonis, è stata avanzata dalla difesa eccezione attinente alla insindacabilità della condotta attribuita all'imputato, in quanto opinione espressa nell'esercizio della funzione parlamentare ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che il Tribunale, anziché pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, oppure investire con ordinanza il Senato della Repubblica della questione concernente l'insindacabilità, ha proceduto nel giudizio in occasione delle udienze del 3 febbraio, del 9 giugno e del 1° dicembre 2023 e del 16 febbraio 2024;

che, infine, il Tribunale ha pronunciato la citata sentenza di condanna (allo stato gravata da appello) il 1° marzo 2024;

che il Senato ricorrente rileva che, così procedendo, il Tribunale di Matera avrebbe violato l'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in base al quale, ove avanti all'autorità giudiziaria sia sollevata eccezione di insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost., il giudice penale pronuncia immediatamente sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., ove reputi fondata l'eccezione (comma 3); ovvero ordinanza non impugnabile di trasmissione degli atti al ramo del Parlamento al quale l'imputato apparteneva al tempo del fatto, ove ritenga l'eccezione infondata (comma 4);

che spetta alla Camera di appartenenza così investita deliberare sull'insindacabilità, ferma la prerogativa del giudice di sollevare conflitto di attribuzione avanti a questa Corte;

che la procedura delineata dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003 - prosegue il Senato ricorrente - conferisce sviluppo all'art. 68, primo comma, Cost., che riserva alle Camere l'apprezzamento in ordine alla sussistenza della prerogativa;

che, pertanto, omettendo di chiedere immediatamente l'intervento del Senato della Repubblica (a cui l'imputato apparteneva al tempo del fatto), il Tribunale di Matera, fin dall'adozione dei provvedimenti di rinvio delle udienze, avrebbe menomato le attribuzioni costituzionali del ricorrente, aggravando il vizio mediante la pronuncia di una sentenza di condanna, con la quale si è esclusa la ricorrenza di un caso di insindacabilità;

che il Senato conclude che gli atti indicati debbano essere pertanto annullati da questa Corte, con dichiarazione di non spettanza del potere di adottarli in capo al Tribunale di Matera.

Considerato che, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. confl. pot. n. 5 del 2025), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale di Matera, sezione penale, in riferimento sia alla sentenza n. 225 del 2024, sia ai provvedimenti di rinvio delle udienze tenutesi nel relativo processo penale disposti dal Tribunale il 3 febbraio, il 9 giugno e il 1° dicembre 2023, nonché il 16 febbraio 2024;

che il processo penale ha per imputato l'allora senatore De Bonis, il quale avrebbe diffamato la persona offesa dal reato mediante un post pubblicato sulla propria pagina Facebook;

che il Tribunale di Matera avrebbe menomato le prerogative costituzionali del Senato, omettendo di investirlo della questione vertente l'insindacabilità delle opinioni espresse in tal modo dall'imputato nell'esercizio delle funzioni parlamentari, nonostante tale profilo fosse stato eccepito nel corso del processo;

che, nella presente fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto sia insorto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e 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, per il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione attiva del ricorrente Senato della Repubblica a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, ordinanza n. 34 del 2024);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva del Tribunale di Matera, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ancora ordinanza n. 34 del 2024);



che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la menomazione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza di un esercizio, asseritamente lesivo, della funzione giurisdizionale; che, dunque, sussistono i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto, la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte;

che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va disposta la notificazione del ricorso e della presente ordinanza anche alla Camera dei deputati, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (*ex multis*, ordinanze n. 133 del 2025, n. 179 del 2023, n. 250 del 2022, n. 91 del 2016 e n. 137 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

2) dispone:

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

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250181

N. 182

Sentenza 23 settembre - 5 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Astensione e ricsuazione del giudice - Giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto la restituzione degli atti all'autorità proponente - Possibilità delle parti di ricsuarlo - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi del giusto processo, del diritto fondamentale, anche europeo e convezionale, a un giudice imparziale nonché del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 37, comma 1, lettera a), in relazione all'art. 36, comma 1, lettera g), del medesimo codice.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, 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. 37, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, in relazione all'art. 36, comma 1, lettera *g*), del medesimo codice, promosso dalla Corte di cassazione, sesta sezione penale, nel procedimento penale a carico di M. F. con ordinanza del 4 dicembre 2024, iscritta al n. 243 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di M. F. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito all'udienza pubblica del 23 settembre 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi l'avvocato Marco Talini per M. F. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

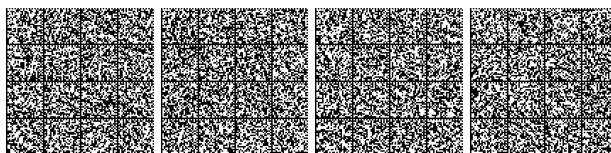
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 dicembre 2024, iscritta al n. 243 del registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, sesta sezione penale, chiamata a pronunciarsi sul ricorso proposto avverso l'ordinanza di rigetto della dichiarazione di ricusazione formulata da M. F. nei confronti dei magistrati del Tribunale ordinario di Firenze, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, in relazione all'art. 36, comma 1, lettera *g*), del medesimo codice, nella parte in cui non prevede che le parti possano ruscare il giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento, ai sensi dell'art. 20, comma 2, 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), la restituzione degli atti all'autorità proponente.

1.1.- Quanto ai fatti di causa, il giudice *a quo* riferisce che il Tribunale di Firenze, decidendo sulla richiesta di sequestro di beni del proposto depositata nell'ambito di un procedimento di prevenzione, ha disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero ai sensi del ricordato art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, ritenendo che le indagini non fossero complete e indicando gli ulteriori accertamenti patrimoniali necessari. Riferisce altresì che, a seguito del deposito da parte del pubblico ministero dell'integrazione istruttoria sollecitata, il predetto Tribunale: *i*) ha disposto, in via cautelare, il sequestro di prevenzione dei beni nella disponibilità, diretta o indiretta, del proposto; *ii*) ha fissato l'udienza per la decisione sulla richiesta di applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali; *iii*) ha rigettato due dichiarazioni di astensione che erano state formulate. Infine, riferisce che, successivamente, la Corte d'appello di Firenze, con il provvedimento oggetto del ricorso per cassazione introduttivo del giudizio *a quo*, ha rigettato l'istanza di ricusazione dei componenti del collegio del Tribunale presentata dal proposto.

1.2.- Il rimettente motiva anzitutto in ordine alla rilevanza della questione, osservando che la norma censurata deve essere applicata nel giudizio principale e che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della stessa consentirebbe di accogliere il ricorso introduttivo del giudizio principale.



Né sarebbe percorribile, sostiene il rimettente, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 37 cod. proc. pen., essendo i motivi di riconsuazione del giudice tassativi e non estensibili in via analogica.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la norma di cui all'art. 37, comma 1, lettera a), cod. proc. pen. contrasti con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 CEDU e 47 CDFUE.

Preliminarmente rileva, al riguardo, che la restituzione degli atti, prevista dall'art. 20, comma 2, cod. antimafia, può implicare, come sarebbe accaduto nella fattispecie in discussione in tale giudizio, penetranti valutazioni di merito in relazione alla pericolosità del proposto e alla sproporzione delle risultanze reddituali e patrimoniali, ampiamente anticipatorie degli apprezzamenti che avrebbero dovuto essere espressi nella decisione sulla proposta di confisca (e preliminarmente sequestro) di prevenzione, che determinerebbero l'incompatibilità dei giudici a decidere in ordine al provvedimento ablatorio e ne legittimerebbero la riconsuazione.

Afferma che, mentre la disciplina vigente non prevede espressamente cause di riconsuazione nel procedimento di prevenzione, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto ivi applicabili le norme in tema di incompatibilità, astensione e riconsuazione del giudice dettate dagli artt. 34, comma 1, 35, 36, comma 1, lettere a), b), c), d), f) e h), e 37, comma 2, cod. proc. pen. (viene richiamata Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 27 maggio-12 ottobre 2016, n. 43081), cioè quelle concernenti tutte le ipotesi di «appannamento» dell'apparenza di imparzialità dovuto a ragioni extragiudiziarie o, comunque, esterne al procedimento.

Il contrasto registratosi nella giurisprudenza di legittimità in relazione alla possibilità di riconsuare il giudice chiamato ad applicare le misure di prevenzione per effetto delle valutazioni in precedenza espresse nei confronti di un medesimo soggetto in sede di cognizione penale o in un altro procedimento di prevenzione è stato invece risolto dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione, affermando il principio che è applicabile al procedimento di prevenzione il motivo di riconsuazione contemplato dall'art. 37, comma 1, cod. proc. pen. - come risultante a seguito dell'intervento additivo compiuto da questa Corte con la sentenza n. 283 del 2000 - nel caso in cui il giudice, in precedenza, abbia espresso valutazioni di merito sullo stesso fatto nei confronti dello stesso soggetto in altro procedimento di prevenzione o in un giudizio penale (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 24 febbraio-6 luglio 2022, n. 25951). In tal senso si è evidenziato da parte del rimettente come la sentenza n. 238 (*recte*: 283) del 2000 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che possa essere riconsuato dalle parti il giudice che, chiamato a decidere sulla responsabilità di un imputato, abbia espresso in altro procedimento, anche non penale, una valutazione di merito sullo stesso fatto nei confronti del medesimo soggetto», ha una valenza «bidirezionale», nel senso che in ordine al procedimento di prevenzione considera pregiudicanti non soltanto le valutazioni espresse nel processo di prevenzione sulla successiva decisione di merito, ma anche le valutazioni espresse nel giudizio di merito o in altro procedimento di prevenzione.

Il principio affermato dalla citata sentenza delle Sezioni unite penali n. 25951 del 2022, tuttavia, non sarebbe applicabile alla fattispecie all'esame del rimettente, in quanto riguarda ipotesi nelle quali la valutazione pregiudicante è stata espressa in un procedimento distinto da quello pregiudicato, mentre nel caso di specie essa, conseguendo alla restituzione degli atti all'ufficio proponente, è intervenuta nel medesimo procedimento di prevenzione, a nulla rilevando il dato formale dell'iscrizione di un nuovo procedimento.

Tanto premesso, il giudice *a quo* osserva che il pregiudizio per l'imparzialità-neutralità del giudice può essere determinato anche dalle valutazioni espresse nel provvedimento di restituzione degli atti all'ufficio proponente, disposto ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011. Ivi, infatti, si può formulare una valutazione positiva sul merito della proposta (non solo sulla pericolosità del proposto, ma anche sulla sproporzione delle risultanze patrimoniali o reddituali), che «solo per minimali carenze istruttorie, segnalate dal tribunale all'organo proponente» non conduce all'accoglimento della proposta di sequestro. L'apprezzamento di merito compiuto dal tribunale nel restituire gli atti, infatti, può essere così incisivo da risolversi in una sorta di provvedimento di accoglimento condizionato all'integrazione delle lacune probatorie o, comunque, in un'anticipazione del futuro accoglimento, una volta emendate le carenze riscontrate.

In tal senso vengono richiamate la sentenza n. 24 del 2019 di questa Corte, ove si è affermata l'esistenza di un vero e proprio «statuto di garanzia (costituzionale e convenzionale) delle misure di prevenzione, personali (...) e patrimoniali», che, pur non avendo carattere sanzionatorio o repressivo, incidono nei diritti di libertà di movimento, di proprietà e di iniziativa economica, e che, dunque, richiedono un procedimento rispettoso dei canoni generali del «giusto processo» garantito dalla legge (artt. 111, commi primo, secondo e sesto, Cost., e 6 CEDU, nel suo «volet civil»), e la sentenza n. 179 del 2024, ove si è affermato che il principio del giudice terzo e imparziale ha assunto autonoma rilevanza con la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione).



La mancata previsione di una causa di ricusazione del giudice che abbia disposto la restituzione degli atti lederebbe dunque, in ragione degli apprezzamenti di merito espressi, il diritto fondamentale del proposto a un giudice imparziale - esplicitamente riconosciuto anche dagli artt. 47 CDFUE, 6 CEDU e 14, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) adottato dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 -, vulnerando al contempo il suo diritto di difesa, in quanto non gli consentirebbe di «attivare i rimedi oppositivi volti a garantire la terzietà del giudice».

Aggiunge il rimettente che non sarebbe pertinente il principio, costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, che non si configura alcuna incompatibilità a decidere il merito in capo all'unico giudice funzionalmente designato per il grado che abbia provveduto in via cautelare nella stessa fase (si richiama la sentenza n. 93 del 2024 di questa Corte), in quanto la giurisprudenza costituzionale distingue, a tal fine, «i provvedimenti cautelari adottati dal giudice nel processo di merito, che hanno valenza meramente endofasica, dai provvedimenti del giudice di restituzione degli atti al pubblico ministero». Questi ultimi, infatti, assumerebbero efficacia pregiudicante, in quanto la trasmissione degli atti al pubblico ministero determina la regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari (vengono richiamate le sentenze di questa Corte n. 16 del 2022, n. 400 del 2008 e n. 455 del 1994).

Ciò posto, sostiene il rimettente, la restituzione degli atti disposta ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, nel contesto del medesimo procedimento di prevenzione, definisce la fase di deliberazione del tribunale e determina la riesplorazione della fase delle indagini, con conseguente restituzione all'ufficio proponente dell'integralità delle sue attribuzioni e prerogative (compreso il potere di archiviare il procedimento di prevenzione). Il deposito della nuova proposta di applicazione della misura di prevenzione aprirebbe una nuova fase del medesimo giudizio di primo grado, distinta dalla precedente, nella quale «la valutazione "contenutistica" espressa nel provvedimento di rigetto della prima proposta esplica la propria efficacia pregiudicante».

Il potere di restituzione degli atti all'organo proponente ai sensi del più volte citato art. 20, comma 2, sarebbe soltanto apparentemente analogo al potere accordato dall'art. 421-bis, comma 1, cod. proc. pen. al giudice dell'udienza preliminare di indicare ulteriori indagini al pubblico ministero ove le precedenti fossero incomplete, in quanto, in tal caso, il processo penale rimane pendente nella fase dell'udienza preliminare. Avrebbe, invece, effetti analoghi a quelli determinati dalla previsione delle «indagini coatte», disposte ai sensi dell'art. 409, comma 4, cod. proc. pen., dal giudice per le indagini preliminari investito della richiesta di archiviazione, che non può trattenere gli atti presso il proprio ufficio, ma deve restituirli al pubblico ministero, il quale, all'esito dei nuovi accertamenti, può decidere se esercitare l'azione penale o richiedere nuovamente l'archiviazione.

Sulla base di tali coordinate ermeneutiche il giudice rimettente sostiene che la restituzione degli atti disposta dal tribunale, chiamato ad applicare il sequestro e la confisca di prevenzione, assume efficacia pregiudicante ai sensi dell'art. 34 cod. proc. pen. In primo luogo, le valutazioni espresse nel provvedimento di restituzione degli atti concernono la medesima res iudicanda oggetto della successiva proposta; in secondo luogo, il giudice che restituisce gli atti non solo conosce, ma valuta anche gli elementi probatori e, dunque, decide nel merito della misura di prevenzione, sostanzialmente esprimendosi sulla fondatezza della relativa proposta; in terzo luogo, il provvedimento di restituzione degli atti, determinando la regressione del procedimento di prevenzione alla fase iniziale, reintegra l'organo proponente nelle sue attribuzioni.

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

La questione sarebbe appunto non fondata, in quanto la giurisprudenza costituzionale ha escluso che sia incompatibile a decidere il merito il giudice che abbia provveduto in via cautelare nella stessa fase, dovendo essere preservata l'esigenza di continuità e globalità ed evitata la frammentazione del procedimento (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 93 del 2024).

Tale esigenza sarebbe vanificata dall'accoglimento della questione sollevata dal rimettente, poiché per la medesima fase del giudizio sarebbe necessario disporre di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere e si determinerebbero evidenti effetti distonici, riconoscendosi ipotesi di incompatibilità anche nel caso di richieste di integrazione di meri dati materiali o probatori (come il numero e/o l'esatta indicazione dei beni immobili da sottoporre a sequestro).

L'unitarietà del giudizio di sequestro e confisca, costruito dalla legge come unitaria fase processuale, escluderebbe la violazione dell'imparzialità e terzietà del giudice, poiché con la richiesta probatoria egli non anticiperebbe un giudizio positivo o negativo sul merito della proposta.

Del resto, la stessa disposizione di cui all'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 chiarisce che il potere del tribunale di indicare al pubblico ministero ulteriori accertamenti patrimoniali è finalizzato a «valutare la sussistenza dei presupposti di cui al comma 1 per l'applicazione del sequestro o delle misure di cui agli articoli 34 e 34-bis». Tale valutazione, che implicherebbe un'anticipazione del giudizio, non può pertanto precedere la richiesta di ulteriori accertamenti e comunque non può ritenersi tale da inficiare la garanzia dell'imparzialità del giudice.



3.- Si è costituita in giudizio la parte M. F., nei cui confronti sono richieste le misure di prevenzione nel giudizio *a quo*, concludendo per la fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Nel richiamare lo svolgimento del procedimento di prevenzione *a quo* e i principali argomenti dell'ordinanza di remissione, condivisi senza riserva, la parte si sofferma sulla differenza tra i provvedimenti cautelari emessi all'interno di una stessa fase e i provvedimenti restitutori, che determinano una regressione del procedimento e, dunque, un'efficacia pregiudicante, sottolineando le rilevanti valutazioni di merito contenute nel provvedimento di sequestro dei beni, meramente anticipatorio del successivo provvedimento di confisca disposto all'esito del contraddittorio. Pertanto, la penetrante valutazione di merito sottesa al sequestro, analoga a quella che fonda la successiva confisca, renderebbe evidente l'efficacia pregiudicante determinata dal provvedimento di restituzione degli atti al proponente di cui al comma 2 dell'art. 20 del d.lgs. n. 159 del 2011.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, iscritta al n. 243 reg. ord. del 2024, la Corte di cassazione, sesta sezione penale, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 CEDU e 47 CDFUE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), cod. proc. pen., in relazione all'art. 36, comma 1, lettera g), del medesimo codice, nella parte in cui non prevede che le parti possano recusare il giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, la restituzione degli atti all'autorità proponente.

1.1.- Il rimettente riferisce che il Tribunale di Firenze, decidendo sulla richiesta di confisca (e preliminare sequestro) di beni del proposto depositata nell'ambito di un procedimento di prevenzione, ha disposto, ai sensi del ricordato art. 20, comma 2, la restituzione degli atti al pubblico ministero, ritenendo che le indagini non fossero complete e indicando gli ulteriori accertamenti patrimoniali necessari. Aggiunge che, a seguito del deposito da parte del pubblico ministero della sollecitata integrazione istruttoria, il predetto Tribunale ha: disposto, in via cautelare, il sequestro di prevenzione dei beni nella disponibilità, diretta o indiretta, del proposto; fissato l'udienza per la decisione sulla richiesta di applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali; rigettato due dichiarazioni di astensione. Ricorda poi che, successivamente, con il provvedimento oggetto del ricorso per cassazione introduttivo del giudizio *a quo*, la Corte d'appello di Firenze ha rigettato la dichiarazione di ricusazione dei componenti del collegio del Tribunale presentata dal proposto.

1.2.- Il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata debba essere applicata nel giudizio principale e che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale consentirebbe di accogliere il ricorso introduttivo. Ciò basterebbe a configurare il necessario requisito della rilevanza della quaestio.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la norma di cui all'art. 37, comma 1, lettera a), cod. proc. pen. contrasti con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 CEDU e 47 CDFUE, poiché il pregiudizio per l'imparzialità-neutralità del giudice può essere determinato anche dalle valutazioni che vengono espresse nel provvedimento di restituzione degli atti all'organo proponente, disposto ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011. Ivi, infatti, può essere formulata una valutazione sul merito della proposta (sulla sussistenza non solo della pericolosità del proposto, ma anche della sproporzione delle risultanze patrimoniali e reddituali), che non conduce all'accoglimento della richiesta del sequestro «solo per minimali carenze istruttorie, segnalate dal tribunale all'organo proponente». L'apprezzamento di merito svolto dal tribunale nel restituire gli atti, infatti, può essere così incisivo da risolversi, sostanzialmente, in una sorta di provvedimento di accoglimento condizionato all'integrazione delle lacune probatorie o, comunque, in un'anticipazione del futuro accoglimento, una volta emendate le carenze riscontrate.

Considerata la pregnanza degli apprezzamenti di merito espressi, la mancata previsione di una causa di ricusazione del giudice che abbia disposto la restituzione degli atti lederebbe dunque il diritto fondamentale del proposto a un giudice imparziale - esplicitamente riconosciuto anche dagli artt. 47 CDFUE, 6 CEDU e 14, paragrafo 1, PIDCP -, vulnerando al contempo il suo diritto di difesa, in quanto non gli consentirebbe di «attivare i rimedi oppositivi volti a garantire la terzietà del giudice». L'ordinanza di remissione, peraltro, richiama il menzionato art. 14, paragrafo 1, PIDCP unicamente in questa sede e non lo assume a parametro interposto ai punti 5 e 7.2. del Considerato in diritto ove sono invece espressamente invocati i menzionati artt. 47 CDFUE e 6 CEDU.



Inoltre, non sarebbe pertinente il principio che esclude l'incompatibilità a decidere il merito dell'unico giudice funzionalmente designato per il grado che abbia provveduto in via cautelare nella stessa fase, in quanto nella specie non si tratterebbe di un provvedimento cautelare adottato dal giudice nel processo di merito, con valenza meramente endofasica, bensì di un provvedimento di restituzione degli atti al pubblico ministero che assumerebbe efficacia pregiudicante, in quanto «la trasmissione degli atti al pubblico ministero determina la regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari».

Sulla base di tali coordinate interpretative il giudice rimettente sostiene che la restituzione degli atti disposta dal tribunale, chiamato ad applicare il sequestro e la confisca di prevenzione, assume efficacia pregiudicante ai sensi dell'art. 34 cod. proc. pen. In primo luogo - afferma - le valutazioni espresse nel provvedimento di restituzione degli atti concernono la medesima res iudicanda oggetto della successiva proposta. In secondo luogo, il giudice che restituisce gli atti non solo conosce, ma valuta anche gli elementi probatori, sicché decide nel merito della misura di prevenzione, sostanzialmente esprimendosi sulla fondatezza della proposta. In terzo luogo, il provvedimento di restituzione degli atti, determinando la regressione del procedimento di prevenzione alla fase iniziale, reintegra l'organo proponente nelle sue attribuzioni.

2.- La questione di legittimità costituzionale concernente l'asserita violazione dell'art. 47 CDFUE è inammissibile, in quanto il giudice rimettente non indica perché, e in che termini, la fattispecie sarebbe disciplinata dal diritto eurounitario.

L'art. 51, paragrafo 1, CDFUE stabilisce, infatti, che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione».

Ne discendono due conseguenze, più volte evidenziate da questa Corte.

Da un lato, «la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo (*ex plurimis*, sentenze n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021, n. 278 e n. 254 del 2020 e n. 194 del 2018)» (sentenza n. 213 del 2021).

Da un altro, è onere del rimettente illustrare per quali ragioni la disciplina censurata ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, sicché l'eventuale carenza di motivazione impedisce di invocare i diritti riconosciuti dalla CDFUE «quali parametri interposti nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 213, n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021)» (sentenza n. 28 del 2022, nonché, nello stesso senso, più di recente, sentenze n. 5 del 2023 e n. 34 del 2022); «[i]l che naturalmente non esclude la possibilità che i diritti della Carta possano essere utilizzati come strumenti interpretativi nella lettura delle stesse disposizioni costituzionali corrispondenti (come, ad esempio, nelle sentenze n. 33 del 2021, n. 102 del 2020, n. 272 del 2017 e n. 236 del 2016)» (ancora, sentenza n. 28 del 2022).

3.- Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'asserita violazione degli ulteriori parametri invocati dal rimettente non sono fondate.

3.1.- La giurisprudenza costituzionale è ferma nel rilevare l'importanza della garanzia della terzietà e imparzialità del giudice, presidio non solo della funzionalità della giurisdizione, ma anche del diritto di difesa dei cittadini; al riguardo, è stato sovente ribadito da questa Corte che «la disciplina sull'incompatibilità del giudice trova la sua *ratio* nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice - presidiati dagli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, in riferimento ai quali le questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili -, mirando a escludere che questi possa pronunciarsi condizionato dalla "forza della prevenzione", cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima res iudicanda. È necessario "che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto 'terzo', scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombrato da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi" (sentenza n. 172 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 64, n. 16 e n. 7 del 2022 e precedenti ivi citati)» (da ultimo, sentenza n. 93 del 2024).

Tali principi sono stati affermati anche con riferimento al procedimento di prevenzione personale, sia pure con alcune precisazioni legate alle sue peculiarità, rilevando che «[n]ell'ambito del principio del giusto processo di cui questa Corte, in numerose occasioni, ha definito i profili sulla base delle disposizioni costituzionali che attengono alla disciplina della giurisdizione, posto centrale occupa l'imparzialità-neutralità del giudice, in carenza della quale tutte le altre regole e garanzie processuali perderebbero di concreto significato. Tale principio in tutti i suoi aspetti, tra cui per l'appunto l'imparzialità del giudice, indubitabilmente vale anche in relazione al procedimento giurisdizionale di applicazione delle misure di prevenzione personali che incidono su diritti di libertà costituzionalmente garantiti per mezzo di una "riserva di giurisdizione". In questi casi, la garanzia rappresentata da tale riserva non può essere menomata attraverso l'affievolimento dei caratteri che la giurisdizione qualificano come tale [...] l'esigenza di preservare il



giudice chiamato a pronunciarsi sulla proposta di applicazione delle misure di prevenzione da ogni pre-giudizio che possa comprometterne l'imparzialità si pone nella stessa misura in cui essa è stata affermata in relazione al giudice che è chiamato a pronunciarsi nel processo penale» (sentenza n. 306 del 1997).

L'istituto che direttamente assicura la terzietà e l'imparzialità del giudice nel corso del giudizio è l'incompatibilità (artt. 34 e 35 cod. proc. pen.), cui si riconnettono il dovere di astensione del giudice medesimo (art. 36 cod. proc. pen.) e il diritto delle parti di chiederne la riconsuazione (art. 37 cod. proc. pen.). A tal proposito, giova rilevare che la giurisprudenza costituzionale, numerosissime volte pronunciata sulla disciplina dell'incompatibilità di cui all'art. 34 cod. proc. pen., ha fornito, in particolare con le sentenze n. 306, n. 307 e n. 308 del 1997, depositate lo stesso giorno (dunque non a caso oggetto di congiunta considerazione in dottrina), un quadro interpretativo dei rapporti tra gli istituti dell'incompatibilità, da un lato, e dell'astensione e riconsuazione, dall'altro, tutti posti a salvaguardia dell'imparzialità del giudice. In linea di principio, e per quanto qui rileva, l'incompatibilità endoprocessuale (cosiddetta orizzontale), di cui all'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., presuppone l'identità del procedimento e opera in astratto; le cause di astensione e riconsuazione operano invece in concreto e riguardano situazioni al di fuori del giudizio in cui si è chiamati a decidere, siano esse attività non giudiziarie o attività giudiziarie svolte in altro giudizio (sentenza n. 306 del 1997, punto 2.2. del Considerato in diritto).

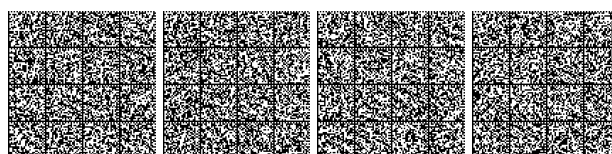
3.2.- Il rigore del regime delle incompatibilità non può tuttavia determinare un malfunzionamento della giurisdizione, sicché le relative norme vanno applicate solo quando sussista una reale ed effettiva esigenza di prevenzione della deviazione dell'amministrazione della giustizia dal tracciato della terzietà e dell'imparzialità. È per questo che l'incompatibilità (in una con i connessi istituti della doverosa astensione e della riconsuazione) non trova applicazione quando le precedenti valutazioni astrattamente "pregiudicanti" si collochino nella medesima fase del procedimento (*ex plurimis*, sentenze n. 209, n. 179 e n. 93 del 2024, n. 172 e n. 91 del 2023, n. 64 del 2022).

L'istituto dell'incompatibilità ha la funzione di evitare il rischio che sul convincimento del giudice gravi un pre-giudizio, che invero può verificarsi anche nell'ipotesi - rilevante nella fattispecie che qui interessa - dell'adozione di atti che l'ordinamento considera, appunto, pre-giudicanti, nel senso che il solo fatto dell'adozione stessa è valutato quale indice qualificato del difetto di un effettivo libero convincimento quanto all'adozione di atti successivi. Nondimeno, è evidente che in qualunque processo decisionale, in quanto attività intellettuale dinamica, e non statica, il titolare dell'organo competente matura in itinere il proprio convincimento, che può dunque ben dirsi "a formazione progressiva". Se di questo dato di comune esperienza non si tenesse conto, si potrebbe giungere ad applicare gli istituti dell'incompatibilità, dell'astensione e della riconsuazione pel solo fatto che il convincimento del giudice si forma progressivamente, il che comporterebbe l'assoluta impossibilità di funzionamento della giurisdizione. È per questo che - come già ricordato - la giurisprudenza di questa Corte è ferma nell'escludere che l'incompatibilità valga quando il giudice ha adottato più atti all'interno della medesima fase processuale, esattamente perché questa costituisce una frazione dell'*iter* decisorio nella quale il fenomeno della formazione progressiva del convincimento del giudicante si compie con peculiare concentrazione (della giurisprudenza costituzionale che sottolinea l'esigenza di continuità e globalità del procedimento, che ne eviti un'eccessiva frammentazione, si dirà amplius al punto 6.1.).

Nel nostro ordinamento, pertanto, il diritto processuale deve assicurare il massimo rispetto dei principi di terzietà e imparzialità del giudice, ma è tenuto a farlo in osservanza sia delle esigenze di funzionalità della giurisdizione sia della logica stessa di tali principi, applicati entro itinera processuali nei quali il convincimento del giudice, di necessità, si forma progressivamente. È per questo che la terzietà e l'imparzialità sono compromesse quando è chiamato a novellamente pronunciarsi un giudice che abbia già manifestato in altra occasione un già sufficientemente strutturato convincimento sul merito dei medesimi fatti. Ed è il verificarsi di una simile evenienza che la Costituzione intende impedire.

4.- Proprio in ossequio a tali esigenze, logiche e sistematiche, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito come «un'incompatibilità costituzionalmente necessaria, in forza dei principi menzionati, sussiste a) allorché il medesimo giudice abbia già svolto, in relazione alla medesima res iudicanda, un'"attività pregiudicante", e b) sia nuovamente chiamato a svolgere un compito decisorio in una "sede pregiudicata" dalla propria precedente attività. [...] Quanto anzitutto all'"attività pregiudicante", secondo la citata giurisprudenza di questa Corte, essa sussiste in presenza di quattro condizioni essenziali». In particolare, «le valutazioni devono cadere sulla medesima res iudicanda. In secondo luogo, il giudice deve essere stato chiamato a effettuare una valutazione di atti anteriormente compiuti, in maniera strumentale all'assunzione di una decisione (e non semplicemente aver avuto conoscenza di essi). In terzo luogo, tale valutazione deve attenere al merito dell'ipotesi accusatoria (e non già al mero svolgimento del processo). Infine, le precedenti valutazioni devono collocarsi in una diversa fase del procedimento» (sentenza n. 209 del 2024).

4.1.- Quanto alla riconsuazione, che viene qui in specifico rilievo, quale istituto precipuamente considerato dall'ordinanza di rimessione, va rammentato che questa Corte, con la sentenza n. 283 del 2000, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, cod. proc. pen. nella parte in cui non riconosce alle parti la facoltà di riconsuare il



giudice che in un diverso procedimento, anche non penale, abbia espresso una valutazione di merito sul medesimo fatto e nei confronti del medesimo soggetto. La pronuncia assume particolare rilievo ai fini del presente giudizio, in quanto riguarda proprio il rapporto pregiudicante tra processo penale e procedimento di prevenzione e così ha statuito: «questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il pregiudizio per l'imparzialità-neutralità del giudicante può verificarsi anche nei rapporti tra il procedimento penale e quello di prevenzione, sia quando la valutazione pregiudicante sia stata espressa nel primo in sede di accertamento dei gravi indizi di colpevolezza, quale condizione di applicabilità delle misure cautelari (sentenza n. 306 del 1997), sia quando il rapporto di successione temporale tra attività pregiudicante e funzione pregiudicata sia invertito, per avere il giudice, chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità penale di un imputato del delitto di associazione di stampo mafioso, già espresso nell'ambito del procedimento di prevenzione una valutazione sull'esistenza dell'associazione e sull'appartenenza ad essa della persona imputata nel successivo processo penale (ordinanza n. 178 del 1999)».

Al riguardo, il contrasto interpretativo registratosi nella giurisprudenza di legittimità in merito all'applicabilità delle cause di incompatibilità e di ricusazione nel procedimento di prevenzione è stato risolto dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione con la sentenza n. 25951 del 2022, ove si è affermato il principio che è applicabile al procedimento di prevenzione il motivo di ricusazione previsto dall'art. 37, comma 1, cod. proc. pen. - come risultante a seguito dell'intervento additivo effettuato da questa Corte con la citata sentenza n. 283 del 2000 - nel caso in cui il giudice abbia, appunto, espresso valutazioni di merito sul medesimo fatto nei confronti del medesimo soggetto in altro procedimento di prevenzione o in un giudizio penale.

5.- Tanto premesso, l'ordinanza di remissione prende le mosse proprio dal riconoscimento da parte della giurisprudenza di legittimità della ricusabilità del giudice della prevenzione che abbia espresso valutazioni di merito sulla medesima regudicanda in altro procedimento di prevenzione, per poi dubitare della mancata previsione della ricusazione anche nel caso in cui la valutazione di merito sia stata formulata nel medesimo procedimento di prevenzione, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011.

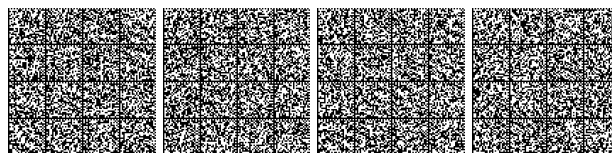
In particolare, il potere di restituzione degli atti all'organo proponente previsto da tale norma è stato introdotto nel codice antimafia dall'art. 5, comma 4, della legge 17 ottobre 2017, n. 161 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate), ed è stato conferito al tribunale, che, investito della decisione sulla misura patrimoniale, ne fa uso ove ritenga che «le indagini non siano complete» e indica «gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti» per l'adozione del sequestro o delle misure non ablative alternative (amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario) applicabili.

La previsione, del tutto innovativa (anche rispetto alla prassi), non ha eliminato, tuttavia, i poteri d'indagine riconosciuti allo stesso tribunale dall'art. 19, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011 («Nel corso del procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione iniziato nei confronti delle persone indicate nell'articolo 16, il tribunale, ove necessario, può procedere ad ulteriori indagini oltre quelle già compiute a norma dei commi che precedono»), con la cui disciplina la previsione ora riportata va dunque coordinata.

Invero, come si è opportunamente osservato in dottrina, i poteri istruttori integrativi del tribunale dovrebbero essere riservati all'ipotesi della ricorrenza di incompletezze marginali, suscettibili di essere colmate dallo stesso organo giudicante. In tale quadro, la restituzione degli atti all'autorità proponente - che non è soltanto il pubblico ministero, ma anche il questore o il direttore della Direzione investigativa antimafia - sarebbe destinata a essere disposta soltanto in caso di grave incompletezza delle indagini, suscettibile di essere colmata soltanto dall'autorità proponente, dotata degli idonei strumenti di investigazione e di indagine. Dovrebbe trattarsi, in altri termini, di omissioni che abbiano un significativo rilievo e non concernano semplici attività integrative dell'apparato istruttorio, che lo stesso tribunale potrebbe compiere.

Ancora, come osservato in dottrina, la disposizione di cui al citato art. 20, comma 2, situa tale potere del tribunale non solo prima dell'adozione della misura del sequestro ovvero delle misure non ablative, ma anche prima della fissazione dell'udienza. E la collocazione del potere in tale scansione procedimentale sembrerebbe presupporre l'ipotesi in cui il tribunale debba determinarsi, proprio in ragione dell'accertata gravità dell'incompletezza istruttoria, nel senso del rigetto della misura proposta.

Tale potere di restituzione sembra dunque riconosciuto al tribunale proprio per le ipotesi di grave incompletezza probatoria, che dovrebbero fondare un rigetto delle misure cautelari (sequestro o misure non ablative), e, come ben colto dal giudice *a quo*, esso risulta funzionale a «evitare che il proposto, reso edotto dell'iniziativa cautelare, possa porre in essere atti di dispersione o di occultamento dei propri beni» (punto 3 del Considerato in diritto). Trattasi di una *ratio* che, al contrario, non ricorre nell'ipotesi di incompletezze marginali, laddove il tribunale, dopo aver disposto il sequestro cautelare (o altra misura, non ablativa), attivi d'ufficio i poteri integrativi di indagine riconosciuti dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011.



6.- Il quadro normativo e interpretativo finora illustrato è tale da orientare nel senso che sia da escludere una compromissione dell'imparzialità del giudice della prevenzione il quale abbia disposto la restituzione degli atti all'autorità proponente. Tanto vale sia per il profilo della sussistenza di una causa di incompatibilità sia per il profilo della sussistenza di una causa di ricusazione, ancorché si debba precisare che nel caso all'esame di questa Corte la questione è stata sollevata con riferimento all'art. 37 cod. proc. pen., benché la situazione individuata come pregiudicante sussistesse nel medesimo procedimento di prevenzione.

L'identità del procedimento, per quanto già rilevato *supra* (punto 3.1.), necessariamente orienta il sindacato di legittimità costituzionale, in via prioritaria e assorbente, nei confronti della disciplina dell'incompatibilità.

La problematica agitata dal rimettente si incentra sull'istituto dell'incompatibilità.

6.1.- Quanto al profilo, prioritario e assorbente, della eventuale rilevanza di un'ipotesi di incompatibilità, va preliminarmente osservato che il modello normativo del procedimento di prevenzione è quello del procedimento camerale partecipato, previsto, in via generale, dall'art. 666 cod. proc. pen. (inserito nel Libro X, che disciplina la fase dell'esecuzione). In tal senso depone l'art. 7, comma 9, del d.lgs. n. 159 del 2011, ove testualmente si dispone che: «[p]er quanto non espressamente previsto dal presente decreto, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nell'articolo 666 del codice di procedura penale».

A tale considerazione di carattere generale va aggiunto che il procedimento di prevenzione non è scandito da distinte fasi "processuali", come accade invece nel procedimento penale (indagini preliminari, udienza preliminare, giudizio dibattimentale, riti alternativi, eccetera), e che esso diventa vero e proprio giudizio di prevenzione nel momento in cui si attua il contraddittorio, dopo l'adozione della misura cautelare del sequestro (o di altra misura, non ablatoria) e la fissazione della trattazione in camera di consiglio per la decisione sulla confisca.

Pur dovendosi auspicare un intervento del legislatore idoneo a strutturare con più accurata precisione il procedimento di prevenzione, soprattutto nella dimensione cautelare, che tanto rilievo ha assunto nella prassi, va rilevato ch'esso ha una fisionomia evidentemente monofasica, non venendo in rilievo le scansioni tendenzialmente impermeabili che, anche in quanto è ispirato al modello accusatorio, connotano il processo penale di cognizione. Ne consegue che anche la restituzione degli atti all'autorità proponente non determina una regressione di fase, ma identifica una mera sottofase all'interno di un procedimento che resta unitario.

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte, in coerenza con le già segnalate esigenze di funzionalità della giurisdizione, ha sovente ribadito che «[a]ll'interno di ciascuna delle fasi - intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva - va, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (sentenza n. 64 del 2022 e precedenti ivi citati)» (sentenza n. 93 del 2024; *ex plurimis*, anche sentenze n. 7 del 2022, n. 66 del 2019, n. 18 del 2017, n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000 e n. 232 del 1999).

6.1.1.- La situazione procedimentale che si determina con la restituzione degli atti all'autorità proponente appare maggiormente assimilabile all'ipotesi in cui, nel corso della fase dibattimentale, una misura cautelare sia richiesta al giudice che procede e sia rigettata per ritenuta carenza dei gravi indizi di colpevolezza. Pur proseguendo il processo per l'accertamento nel merito della responsabilità dell'imputato, il giudice, nei limiti della competenza accessoria sulla decisione delle misure cautelari (art. 279 cod. proc. pen.), rigetta la richiesta di misura e restituisce gli atti del procedimento cautelare incidentale senza svolgere alcuna "attività pregiudicante" che rilevi ai fini della compromissione dell'imparzialità. Senza, dunque, diventare incompatibile.

Non appare altrettanto assimilabile l'ipotesi, richiamata dall'ordinanza di rimessione (punto 8.2), del provvedimento con cui il giudice per le indagini preliminari investito della richiesta di archiviazione dispone «ulteriori indagini» ai sensi dell'art. 409, comma 4, cod. proc. pen.: tale richiesta di integrazione istruttoria si colloca, infatti, nell'ambito del controllo sull'inazione del pubblico ministero in una fase di spiccata fluidità dell'ipotesi accusatoria, mentre nel caso all'esame di questa Corte il controllo "probatorio" ha per oggetto l'esercizio dell'azione di prevenzione.

Maggiormente affine a quella in esame appare, invece, l'ipotesi disciplinata dall'art. 421-bis, comma 1, cod. proc. pen., che conferisce al giudice dell'udienza preliminare il potere di indicare ulteriori indagini al pubblico ministero quando ritenga incomplete quelle già effettuate: benché l'ordinanza di rimessione consideri solo apparente l'analogia, in quanto il processo penale resta pur sempre pendente nella fase dell'udienza preliminare, si può osservare che la restituzione degli atti è qui impedita dal principio di irretrattabilità dell'azione penale, sicché il giudice dell'udienza preliminare avrebbe, quale unica alternativa all'indicazione di «ulteriori indagini», la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere. Proprio come nel caso del giudice della prevenzione, il quale, in assenza della norma che ora consente di disporre la restituzione degli atti per le ulteriori indagini, dovrebbe rigettare la richiesta di sequestro e, successivamente, di confisca. L'analogia si coglie proprio in ciò che in entrambi i casi il giudice "valuta" la sufficienza della



piattaforma probatoria dopo l'inizio dell'azione penale (nel caso dell'udienza preliminare) o di prevenzione (nel caso della decisione di restituzione degli atti da parte del tribunale), ferma restando la non replicabilità, nel procedimento di prevenzione, delle scansioni di fase che connotano esclusivamente la struttura del processo penale.

6.2.- Oltre alla dimensione monofasica del procedimento di prevenzione rileva ai fini del presente giudizio anche il fatto che, sulla premessa che i principi del giusto processo applicabili nel procedimento di prevenzione sono quelli affermati dai primi due commi dell'art. 111 Cost., la giurisprudenza costituzionale ha modulato il riconoscimento delle garanzie anche in relazione alla diversità del modello procedimentale rispetto al prototipo del giudizio penale. Si è osservato, per esempio, che «[i]l rispetto del principio del contraddittorio [...] “non impone che esso si espliciti con le medesime modalità in ogni tipo di procedimento e neppure sempre e necessariamente nella fase iniziale dello stesso, onde non sono in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost. i modelli processuali a contraddittorio eventuale e differito» (così, testualmente, la sentenza n. 172 del 2023; tra le molte, sentenza n. 115 del 2001 e ordinanze n. 255 del 2009, n. 291 del 2005, n. 352, n. 172 e n. 8 del 2003; più recentemente, sentenza n. 91 del 2023; analogamente, con riferimento al diritto di difesa, sentenza n. 106 del 2015).

6.2.1.- Del resto, anche la giurisprudenza costituzionale che si è pronunciata sulle misure di prevenzione ha costantemente evidenziato le peculiarità del procedimento di prevenzione rispetto al processo penale di cognizione.

Con la sentenza n. 106 del 2015, in particolare, si è rilevato che «Il procedimento di prevenzione e il procedimento penale, nella cui cornice viene applicata la confisca dell'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992, sono dotati di proprie peculiarità, sia per l'aspetto processuale, sia per quello dei presupposti sostanziali [...]. Al riguardo, questa Corte, nell'ordinanza n. 275 del 1996, ha già avuto occasione di sottolineare “le profonde differenze, di procedimento e di sostanza, tra le due sedi, penale e di prevenzione: la prima ricollegata a un determinato fatto-reato oggetto di verifica nel processo, a seguito dell'esercizio dell'azione penale; la seconda riferita a una complessiva notazione di pericolosità, espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato” [...]. Il sistema delle misure di prevenzione ha dunque una sua autonomia e una sua coerenza interna, mirando ad accertare una fattispecie di pericolosità, che ha rilievo sia per le misure di prevenzione personali, sia per la confisca di prevenzione».

Anche la sentenza n. 24 del 2019, nel delineare uno statuto di garanzie, sostanziali e processuali, delle misure di prevenzione, ha sottolineato «la necessità che la sua applicazione sia disposta in esito a un procedimento che - pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale - deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni “giusto” processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo “volet civil”), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta».

7.- Tanto precisato, è tuttavia indispensabile segnalare che gli indicati profili di peculiarità del procedimento di prevenzione non sono, comunque, idonei a fondare un ridimensionamento del principio dell'imparzialità, considerando che l'art. 111, secondo comma, Cost. delinea i caratteri di qualsiasi «giusto processo», e quindi anche di quello di prevenzione. In altri termini: l'esigenza di imparzialità del giudice della prevenzione è assistita dai principi costituzionali, che impongono l'assenza di attività pregiudicanti pur a fronte della peculiarità di tale procedimento.

Sono dunque l'identità di fase nella quale viene disposta la restituzione degli atti all'autorità proponente e la non qualificabilità della relativa decisione come “attività pregiudicante” che risultano decisive al fine dello scioglimento - per la negativa - del dubbio di illegittimità costituzionale prospettato dal rimettente.

7.1.- Come si è già osservato (*supra*, punto 5), l'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 non ha eliminato i poteri d'indagine riconosciuti al tribunale dal precedente art. 19, comma 5, con la cui disciplina va dunque coordinato. I poteri istruttori integrativi del tribunale dovrebbero dunque essere riservati alle ipotesi di incompletezze marginali suscettibili di essere colmate dallo stesso organo giudicante, mentre la restituzione degli atti all'autorità proponente dovrebbe essere disposta soltanto in caso di grave incompletezza delle indagini, suscettibile di essere colmata soltanto dall'autorità proponente (dotata degli idonei strumenti di investigazione e di indagine).

Per tali ragioni, del resto, non solo prima della fissazione dell'udienza, ma anche prima dell'adozione della misura del sequestro ovvero di quelle non ablatorie, il potere di restituzione in capo al tribunale è collocato in una scansione procedimentale la cui struttura suggerisce non già l'ipotesi dell'accoglimento della richiesta di misura, bensì quella del suo rigetto.

Non appare dunque ipotizzabile una situazione pregiudicante nella valutazione posta a fondamento del provvedimento di restituzione degli atti, provvedimento che, implicando in realtà un rigetto allo stato per insussistenza dei presupposti della misura cautelare, non assume valenza pregiudicante rispetto alla successiva adozione del sequestro (o di altra misura, non ablatoria).

Del resto, lo stesso citato art. 20, comma 2, stabilendo che gli «ulteriori accertamenti patrimoniali» possono disporsi quando sono «indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti» del sequestro o delle altre misure, non ablatorie, appare escludere una valutazione della sussistenza dei presupposti in difetto delle ulteriori indagini. Di conseguenza, anziché valutare la sussistenza dei presupposti, il tribunale che restituisca gli atti valuta la sola sufficienza degli atti. E questo non integra una “attività pregiudicante”.



7.2.- Va aggiunto, quale ulteriore considerazione di carattere sistematico, che il giudizio sulla cautela reale non è mai stato ritenuto “pregiudicante” nel processo ordinario, avendo la giurisprudenza di legittimità costantemente affermato che l’identità (fisica) tra il giudice della cautela e quello della valutazione del merito, nell’ambito dell’unica funzione attribuita nel grado, non fa nascere alcuna situazione di incompatibilità derivante dagli atti compiuti nel procedimento (in tal senso, da ultimo, Cass., sez. un., n. 25951 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, in relazione all’art. 36, comma 1, lettera g), del medesimo codice, sollevata, in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, dalla Corte di cassazione, sesta sezione penale, con l’ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, in relazione all’art. 36, comma 1, lettera g), del medesimo codice, sollevate, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, dalla Corte di cassazione, sesta sezione penale, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250182

N. 183

Sentenza 18 novembre - 9 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accisa sui tabacchi lavorati - Ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette - Attuazione dell’onere fiscale minimo (OFM), come previsto da normativa europea - Meccanismo di calcolo - Compressione eccessiva dei principi europei di libera concorrenza - Impossibilità di una *reductio ad legitimitatem* da parte della Corte costituzionale - Inammissibilità delle questioni - Necessità di un intervento normativo di sistema.

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 39–octies, commi 6, 7 e 8, come modificato dall’art. 1, comma 1074, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, dall’art. 1, comma 659, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, dall’art. 1, comma 122, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 e dall’art. 1, comma 48, lettera a), numero 3), della legge 30 dicembre 2023, n. 213.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; direttiva 2011/64/UE, art. 7, paragrafi 2, 3 e 4; Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, art. 101; Trattato sull’Unione europea, art. 4.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), come modificato dall'art. 1, comma 1074, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), dall'art. 1, comma 659, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), dall'art. 1, comma 122, 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) nonché dall'art. 1, comma 48, lettera *a*), numero 3), della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con ordinanza del 31 luglio 2024, iscritta al n. 223 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Yesmoke srl in liquidazione e Italian Tobacco Manufacturing srl, in proprio e nella qualità di cessionario della proprietà del ramo d'azienda di Manifattura Italiana Tabacco spa, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Chiara Giubileo per Yesmoke srl in liquidazione, Pierluigi Piselli e Gianluca Sestini per Italian Tobacco Manufacturing srl, in proprio e nella qualità di cessionario della proprietà del ramo d'azienda di Manifattura Italiana Tabacco spa nonché l'avvocato dello Stato Fabio Tortora per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 luglio 2024 (iscritta al n. 223 del registro ordinanze 2024), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato, all'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché all'art. 4 del Trattato dell'Unione europea, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), come modificato dall'art. 1, comma 1074, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), dall'art. 1, comma 659, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), dall'art. 1, comma 122, 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), nonché dall'art. 1, comma 48, lettera *a*), numero 3), della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026).



1.1.- Il TAR Lazio espose che le questioni sono sorte nel corso di due giudizi riuniti promossi rispettivamente, da un lato, dalle società Manifattura Italiana Tabacco spa (MIT) e Italian Tobacco Manufacturing srl (ITM), anche con motivi aggiunti, avverso le determinazioni direttoriali dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) relative agli anni 2020, 2021 e 2022 e, dall'altro, da Yesmoke srl (YM), contro la determinazione direttoriale per l'anno 2022.

Con le impugnate determinazioni si è provveduto, in attuazione dell'art. 39-*quinquies* del d.lgs. n. 504 del 1995, come modificato, ad aggiornare, per ciascun anno, la tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette, previa individuazione dell'onere fiscale minimo (OFM).

Nei ricorsi le società avevano evidenziato di essere imprese italiane che producevano e commercializzavano nel mercato nazionale sigarette a un prezzo inferiore rispetto al prezzo di parità, cioè a quello prossimo al prezzo medio ponderato che era stato preso a riferimento dal legislatore nazionale per calcolare l'OFM.

2.- Le disposizioni censurate, contenute nei commi 6, 7 e 8 dell'art. 39-*octies* del d.lgs. n. 504 del 1995, come modificato, concernono il regime nazionale di tassazione delle sigarette con specifico riferimento alla disciplina dell'OFM e prevedono, nel testo vigente, conseguente alle modifiche di cui all'art. 1, comma 48, lettera a), numero 3), della legge n. 213 del 2023, che: «6. Per i tabacchi lavorati di cui all'articolo 39-*bis*, comma 1, lettera b) (sigarette), l'onere fiscale minimo, di cui all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, è pari, per l'anno 2023, al 98,10 per cento della somma dell'accisa globale costituita dalle due componenti di cui alle lettere a) e b) del comma 3 del presente articolo e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al "PMP-sigarette"; la medesima percentuale è determinata al 98,70 per cento per l'anno 2024 e al 98,80 per cento a decorrere dall'anno 2025. 7. L'onere fiscale minimo di cui al comma 6 è applicato ai prezzi di vendita per i quali la somma dell'imposta sul valore aggiunto, applicata ai sensi dell'articolo 39-*sexies*, e dell'accisa, applicata ai sensi del comma 3, risulti inferiore al medesimo onere fiscale minimo. 8. L'accisa sui prezzi di vendita di cui al comma 7 è pari alla differenza tra l'importo dell'onere fiscale minimo, di cui al comma 6, e l'importo dell'imposta sul valore aggiunto applicata ai sensi dell'articolo 39-*sexies*».

Il meccanismo di calcolo dell'OFM previsto dal legislatore nazionale è quindi ancorato all'andamento del prezzo medio ponderato ("PMP-sigarette"), consistente, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 39-*quinquies* del d.lgs. n. 504 del 1995, nel «rapporto, espresso in euro con troncamento dei decimali, tra il valore totale, calcolato con riferimento al prezzo di vendita al minuto comprensivo di tutte le imposte, delle sigarette immesse in consumo nell'anno solare precedente e la quantità totale delle medesime sigarette».

3.- Il TAR Lazio dà atto che, con le ordinanze n. 13610 del 2022 e n. 8199 del 2023, aveva già «rimesso al vaglio della Corte Costituzionale l[e] question[i] di legittimità costituzionale "dell'art. 39-*octies*, commi 1-8, del d.lgs. n. 504/1995, in relazione alla violazione degli artt. 11 e 117 Cost., integrati dalla disciplina interposta dettata dagli artt. 7, par. 3 e 4, 14, par. 1 e 15, par. 1, della direttiva 2011/64/UE sull'onere fiscale minimo» e che questa Corte, con la sentenza n. 220 del 2023, le ha dichiarate inammissibili «per un'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento», non essendosi il rimettente «confronta[to] con numerose disposizioni della direttiva 2011/64/UE che dovevano essere necessariamente considerate al fine di poter motivare i dubbi di compatibilità comunitaria e di illegittimità costituzionale in ordine al rapporto tra OFM e "PMP-sigarette" stabilito dalla disposizione nazionale censurata».

Il rimettente segnala, in particolare, che, con la citata sentenza, «[l]a Corte ha evidenziato la carente o assente analisi dei seguenti riferimenti tratti dalla Direttiva n.2011/64/UE: - il par. 4 dell'art. 8, nella misura in cui ancora l'importo delle accise sulle sigarette al PMP-sigarette, incidendo, come l'OFM, in modo proporzionalmente maggiore sui prezzi via via più elevati; - il considerando n. 14, che rapporta la componente ad valorem al prezzo medio ponderato delle sigarette; - l'art. 10, par. 2, secondo cui l'accisa globale, dal 1°1.2014, è pari ad almeno il 60% del PMP-sigarette; - l'art. 8, par. 6, che consente agli Stati di applicare un'accisa minima sulle sigarette».

4.- Ciò esposto, il TAR Lazio evidenzia che, «analizzato il quadro normativo di riferimento (nazionale ed europeo), anche alla luce delle motivazioni rassegnate dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.220/2023, continui a persistere la rilevanza della questione di costituzionalità e la sua non manifesta infondatezza».

Ritiene, infatti, che le disposizioni indubbiamente si porrebbero in contrasto con gli «artt. 11 e 117 della Cost., integrati dalla disciplina interposta dettata dall'art. 7, par. 2, 3 e 4, della Direttiva 2011/64/UE, nonché dai principi di libera concorrenza e di proporzionalità ex artt. 101 [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)] (con il Protocollo n. 27) e 4 [Trattato dell'Unione europea (TUE)] (con il Protocollo n. 2)».

5.- Il rimettente perviene a questa conclusione dopo avere messo a confronto la disciplina unionale, in materia di onere fiscale relativa alla vendita delle sigarette, con quella nazionale.

5.1.- In primo luogo, esamina i principi di carattere generale stabiliti dai considerando numeri 2, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 della direttiva ed evidenzia che «[d]ai citati "considerando" della Direttiva, può evincersi che, nel settore dei tabacchi lavorati (e nelle sigarette in primis) l'Unione Europea intende realizzare l'obiettivo di armonizzare l'imposi-



zione per tutelare precipuamente il corretto funzionamento del mercato unionale (rif. considerando n. 9, 10, 12 e 14). Allo scopo, la Direttiva prevede una struttura tripartita dell'imposizione (accisa ad valorem, accisa specifica e imposta sul valore aggiunto - rif. n.ro 11) e la necessità di contemplare valori minimi dell'accisa (n. 13)).

Precisa, inoltre, che «[t]ale impostazione non esclude, in particolar modo per le sigarette, anzi contempla espressamente - visto l'indubbio impatto di tali prodotti sulla salute umana - la necessità di salvaguardare gli obiettivi di tipo sanitario (n. 14) e di applicare un onere fiscale minimo nell'Unione, ossia un'imposizione minima gravante sui tabacchi».

Pertanto, secondo il rimettente, l'onere fiscale minimo viene concepito dalla direttiva «quale strumento, al contempo, di armonizzazione delle imposte a livello unionale (si fissa un onere minimo, tale da scongiurare un eccessivo squilibrio nei prezzi fra i vari Stati) e di presidio per la salute (un prezzo eccessivamente basso del prodotto favorisce il sovraconsumo dello stesso)».

5.2.- In secondo luogo, analizza le specifiche disposizioni contenute nella direttiva, in particolare: l'art. 7, paragrafo 2, che stabilisce che «[l']aliquota dell'accisa ad valorem e l'importo dell'accisa specifica devono essere uguali per tutte le sigarette»; l'art. 7, paragrafo 3, che dispone: «per le sigarette in tutti gli Stati membri lo stesso rapporto tra l'accisa specifica e la somma dell'accisa ad valorem e dell'imposta sul volume d'affari, in modo che la gamma dei prezzi di vendita al minuto rifletta equamente il divario dei prezzi di cessione dei produttori»; l'art. 7, paragrafo 4, che, con una disposizione di chiusura, chiarisce che «[n]ella misura in cui ciò risulti necessario, l'accisa sulle sigarette può comportare un onere fiscale minimo, sempre che la struttura mista della tassazione e la fascia dell'elemento specifico dell'accisa, ai sensi dell'articolo 8, siano rigidamente rispettate»; l'art. 8, paragrafo 4, secondo cui «[...] l'elemento specifico dell'accisa sulle sigarette non può essere inferiore al 7,5% e non può essere superiore al 76,5% dell'importo dell'onere fiscale totale derivante dall'aggregazione dei seguenti elementi: a) l'accisa specifica; b) l'accisa ad valorem e l'imposta sul valore aggiunto (IVA) applicate al prezzo medio ponderato di vendita al minuto»; l'art. 8, paragrafo 6, secondo cui «[f]atti salvi i paragrafi 3, 4 e 5 del presente articolo e l'articolo 7, paragrafo 1, secondo comma, gli Stati membri possono applicare un'accisa minima sulle sigarette»; l'art. 10, paragrafo 2, secondo cui «[...] l'accisa globale sulle sigarette è pari ad almeno il 60 % del prezzo medio ponderato di vendita al minuto delle sigarette immesse in consumo. L'accisa non può essere inferiore a 90 EUR per 1 000 sigarette, indipendentemente dal prezzo medio ponderato di vendita al minuto».

5.3.- Il rimettente rivolge quindi l'attenzione alle disposizioni nazionali contenute nei commi 6, 7 e 8, dell'art. 39-*octies* del d.lgs. n. 504 del 1995 relative al meccanismo di applicazione e di calcolo dell'OFM.

A seguito di questa analisi, il giudice *a quo* ritiene che la disciplina nazionale si ponga in contrasto con quella unionale.

Pone tuttavia in rilievo che non sarebbe possibile la sua disapplicazione, poiché la disciplina unionale sull'OFM non avrebbe «efficacia diretta c.d. verticale», in quanto la previsione di cui all'art. 7 della direttiva «non ha natura "categorica" e, quindi, non ha efficacia diretta», atteso che la sua introduzione sarebbe stata rimessa alla volontà dei legislatori nazionali, anche ai fini della concreta applicazione.

5.4.- Il rimettente ritiene, peraltro, di non potere neppure seguire la via della interpretazione conforme della disposizione interna con quella unionale, in quanto la prima «per come conformata, è incompatibile con quella europea, ponendosi [...] in violazione della Direttiva 2011/64/UE e dei principi generali di libera concorrenza e proporzionalità, garantiti dai Trattati».

Di qui la necessità di sottoporre a questa Corte le questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

6.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente ritiene che, nei giudizi pendenti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate comporterebbe «l'invalidità (sub species di nullità o annullabilità) dei provvedimenti lesivi della posizione giuridica soggettiva dedotta in causa, con possibili riflessi anche sotto il profilo risarcitorio».

7.- Quanto alla non manifesta infondatezza, osserva che il meccanismo di calcolo dell'OFM di cui all'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 504 del 1995, si rivelerebbe «perturbativo del gioco concorrenziale, introducendo un sistema fiscale ingiustificatamente penalizzante, nella dinamica dei prezzi, per i produttori di sigarette di fascia bassa, a vantaggio di quelli di fascia medio-alta (oligopolisti che detengono oltre il 90% delle quote di mercato, secondo quanto emergente dalle incontestate esposizioni dei ricorrenti)».

7.1.- Evidenzia, a tal proposito, che il contrasto con la normativa unionale non deriverebbe dalla «scelta in sé del legislatore nazionale di introdurre l'onere fiscale minimo sulle sigarette», che è espressamente contemplato dall'art. 7, paragrafo 4, della direttiva, quanto dalla «modalità di attuazione e disciplina dell'OFM, nel suo globale funzionamento», derivante dal combinato disposto del comma 6 dell'art. 39-*octies*, del d.lgs. n. 504 del 1995 - secondo cui, per il calcolo dell'OFM occorre utilizzare il "PMP-sigarette" - e dei successivi commi 7 e 8.



Osserva infatti che, in applicazione della disposizione censurata, a partire dalla fascia di prezzo del prodotto più bassa, l'onere fiscale complessivo si manterrebbe sempre costante, fino al raggiungimento del prezzo di parità. Invece, al di sopra del prezzo di parità, «l'accisa torna ad avere un andamento via via crescente al crescere dei prezzi di vendita».

Questa modalità di determinazione dell'OFM renderebbe «omogeneo il livello della tassazione per una consistente fascia di prodotti (quelli di fascia più bassa rispetto a quelli di fascia media, ossia situati in prossimità del PMP) attraverso la previsione di un sistema di accisa decrescente, in modo automatizzato e senza possibilità per l'ente pubblico di riferimento di verificare se il livello, in corrispondenza del quale (in applicazione della legge) si fissa l'OFM, soddisfi o meno l'interesse pubblico alla tutela della salute e della stabilità del mercato e, quindi, della concorrenza».

L'allineamento forzoso del prelievo fiscale minimo avrebbe, come conseguenza, che i produttori di fascia bassa, a causa dell'erosione dei guadagni derivante dall'OFM, sarebbero costretti «ad alzare in modo significativo il livello dei prezzi [...], pur avendo la possibilità di immettere sul mercato, in modo competitivo, sigarette ad un prezzo più basso».

La disciplina nazionale censurata, pertanto, si porrebbe in contrasto con le specifiche previsioni della direttiva in materia «di neutralità dell'impatto fiscale e di tutela del mercato e della concorrenza di cui all'art. 7, par. 2, 3 e 4 (quali norme interposte), siccome da interpretarsi anche alla luce dei considerando nn.ri 9, 10, 12, 13 e 14, e quindi anche gli artt.11 e 117 della Costituzione».

7.2.- In particolare, sarebbe violato l'art. 7, paragrafo 3, della direttiva, poiché, determinando l'allineamento dei prezzi delle sigarette di fascia bassa a quelli di fascia media, si verrebbe a produrre l'effetto che «i prezzi di vendita non riflettono quelli di cessione dei produttori, ma aumentano in modo sensibile quelli di fascia bassa, a danno dei produttori di quest'ultime, che non possono essere competitivi con le multinazionali (che producono sigarette di prezzi medio/alto)».

7.3.- Sarebbe configurabile anche il contrasto con l'art. 7, paragrafo 2, della direttiva, poiché la modalità di calcolo dell'OFM sarebbe «penalizzante per le sigarette di fascia inferiore, applicando un'accisa in modalità decrescente». Il rimettente pone infatti in evidenza che la citata disposizione «stabilisce, in sostanza, che la componente proporzionale dell'accisa (ossia quella c.d. ad valorem, con la relativa aliquota) sia identica per tutte le sigarette (quindi a prescindere dal relativo livello di prezzo), talché il gettito da accisa ad valorem dovrebbe essere proporzionale al prezzo, variando in aumento e solo in ragione di esso. Quanto all'accisa specifica, fissa per unità di prodotto, la disposizione prevede che l'importo (ossia il prelievo finale) sia identico, quindi sia invariabile rispetto alla variazione del prezzo di vendita delle sigarette».

Ritiene quindi che, poiché l'accisa specifica non dovrebbe variare rispetto al prezzo di vendita e quella ad valorem dovrebbe essere proporzionale allo stesso, «l'accisa globale dovrebbe essere necessariamente crescente al crescere dei prezzi per effetto della componente ad valorem, proporzionale al prezzo di vendita».

Invece, nel sistema nazionale, «l'accisa globalmente applicata è decrescente, (perlomeno) dal livello minimo a quello medio dei prezzi delle sigarette».

7.4.- Sarebbe, infine, violato l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva, perché l'OFM sarebbe stato introdotto in modo automatico, ancorato peraltro a una percentuale sempre crescente dell'aliquota da applicare, senza alcun legame con la finalità dell'istituto, ossia l'idoneità a tutelare la salute umana (individuale e collettiva), potenzialmente incisa da un eccessivo consumo di sigarette, nonché la stabilità e il regime concorrenziale del mercato unionale. Infatti, l'OFM, che il legislatore unionale prevede come facoltativo per gli Stati membri, potrebbe trovare giustificazione solo se finalizzato alla stabilizzazione dei prezzi nel mercato quindi a tutela della concorrenza, nonché a contrastare il rischio di una eccessiva diffusione del consumo delle sigarette, quindi a tutela della salute.

Invece, evidenzia il rimettente, il sistema nazionale dell'OFM avrebbe determinato un «effetto anticoncorrenziale per via del suo automatismo, scollegato dall'esigenza di contrastare, in modo adeguato e bilanciato, l'eccessivo ribasso dei prezzi».

Inoltre, poiché il mercato delle sigarette sarebbe «tipicamente e notoriamente oligopolistico», non sarebbe improbabile che il «PMP-sigarette» «risenta delle politiche rialziste degli oligopolisti e che, quindi, l'OFM sia fissato a un livello ingiustificatamente alto, non connesso all'esigenza di presidio della salute umana».

8.- Secondo il rimettente, poi, sarebbero anche violati i principi di libera concorrenza e di proporzionalità di cui agli artt. 101 TFUE e 4 TUE.

9.- Il giudice *a quo*, infine, chiarisce che, con riferimento alle disposizioni «attenzionate» da questa Corte nella sentenza n. 220 del 2023, nella direttiva «non esistono previsioni che legittimano le previsioni recate dall'art. 39-octies, commi 6, 7 e 8 del D.Lgs.n.504/95 in tema di onere fiscale minimo», tenuto conto che: «l'art. 7, par. 4 non stabilisce le modalità di determinazione dell'OFM; - l'art. 8, par. 6 prevede la possibilità di istituire un'accisa minima, senza



ulteriori declinazioni, salvo quelle di cui ai precedenti par. 4 e 5; - l'art. 8, par. 4, nel prevedere che l'accisa specifica possa spingersi fino al 76,5% dell'imposizione globale (sommando cioè accisa specifica, accisa ad valorem e iva), non incide sul *modus operandi* per il calcolo dell'OFM, che dipende invece dall'applicazione di un'aliquota (quella prevista dal co.6 dell'art.39-*octies*) rispetto all'imposizione complessiva (accisa globale + iva) e dal riferimento, per l'accisa ad valorem e per l'iva, al PMP; - [...] l'art. 10, par. 2, nel prevedere un doppio limite all'importo dell'accisa minima globale (in valore assoluto e in percentuale sul PMP-sigarette), incide sicuramente sull'entità dell'imposizione ma non sposta i termini della questione [...].».

10.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le questioni.

10.1.- In rito, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni.

Evidenzia che questa Corte, con la sentenza n. 220 del 2023, ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate in quel giudizio incidentale di legittimità costituzionale «per un'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento».

Osserva quindi che il giudice *a quo*, nel riformulare le questioni di legittimità costituzionale, si sarebbe limitato a una sintetica rassegna del quadro regolatorio, «in sostanza replicando il quadro prospettico già vagliato negativamente dal giudice delle leggi».

10.2.- Quanto al merito, secondo l'Avvocatura le questioni sarebbero non fondate.

Evidenzia, in particolare, che l'OFM si applica a tutti i prezzi delle sigarette per le quali la somma dell'accisa, calcolata in base alle due componenti, specifica e ad valorem, e all'IVA, calcolata con l'applicazione dell'aliquota ordinaria, sia inferiore a tale valore.

Poiché il "PMP-sigarette" è determinato, entro il 1° marzo di ogni anno, in relazione ai dati relativi all'anno precedente e calcolato in base al valore totale delle sigarette immesse in consumo in rapporto alla relativa quantità totale delle stesse, ne dovrebbe derivare che «la fiscalità è ancorata ad un dato di mercato più stabile, definito dalle scelte di tutti i suoi operatori», non subendo le «fluttuazioni a seconda delle variazioni nei modelli di consumo come la classe di prezzo più richiesta», risultando, in tal modo, «meno influenzabile dalle politiche tariffarie praticate dai produttori».

Ad avviso della difesa erariale il meccanismo nazionale di determinazione dell'OFM sarebbe pertanto coerente con la disciplina unionale, perché garantirebbe il corretto funzionamento del mercato interno e risponderebbe «pure all'esigenza di tutela della salute pubblica».

La previsione dell'OFM risulterebbe, infatti, «coerente con gli obiettivi di un onere minimo di tassazione [...] in quanto incide in misura più rilevante sui prezzi molto bassi e in misura più attenuata sui prezzi via via più elevati».

Non sarebbero, quindi, lesi i principi della tutela della concorrenza e della salute, perché, se, da un lato, «la previsione dell'onere fiscale minimo, inevitabilmente, incide maggiormente sulle sigarette di fascia di prezzo più basso», d'altro lato, «la possibilità per gli Stati di prevederlo è legata, come si evince dai considerando della direttiva, alla necessità di assicurare un certo livello di convergenza della fiscalità, sia per ridurre le frodi e il fenomeno del contrabbando, sia per garantire un elevato livello di protezione della salute umana, scoraggiando l'offerta delle sigarette di scarsa qualità o vendute ad un prezzo più basso».

D'altro lato, prosegue la difesa statale, i produttori di sigarette «potrebbero pur sempre decidere liberamente di assorbire in tutto o in parte l'onere fiscale, non applicando al prodotto alcun aumento o un aumento più contenuto».

Né vi sarebbe una discriminazione interna al mercato, perché le misure fiscali di cui alle disposizioni censurate «sono naturalmente uguali per tutti i contribuenti», essendo solo diversa «l'incidenza che le stesse possono avere in ordine alle libere politiche tariffarie degli imprenditori».

11.- Si è costituita in giudizio ITM, «in proprio e nella qualità di cessionario della piena ed esclusiva proprietà del ramo d'azienda della Manifattura Italiana Tabacco spa».

La società ritiene, aderendo alla prospettazione del giudice *a quo*, che le disposizioni censurate violerebbero la disciplina unionale, in quanto determinerebbero «un meccanismo automatico di calcolo dell'onere fiscale minimo e, di conseguenza, del prezzo delle sigarette, dipendente dalle scelte strategiche dei (pochi) grandi produttori (che rappresentano il 90% del mercato), che avvicina i prezzi di vendita al dettaglio delle sigarette di fascia bassa ai prezzi di vendita al dettaglio delle sigarette di fascia alta, neutralizzando, in sostanza, le differenze di prezzo tra i vari prodotti».

Questa modalità di calcolo, infatti, produrrebbe una distorsione della concorrenza «in quanto il consumatore, a parità di prezzo, opterà per le sigarette di fascia alta, qualitativamente migliori».

Evidenzia, in particolare, che l'effetto distorsivo sarebbe la conseguenza diretta di due fattori concomitanti.



Da un lato, è previsto un OFM di medesimo ammontare da applicarsi trasversalmente alle sigarette di tutte le fasce di prezzo, «con la conseguenza che tale onere graverà in maniera maggiore sui produttori di sigarette di fascia bassa e assottiglierà le differenze di prezzo tra sigarette di fascia bassa e sigarette di fascia alta».

D'altro lato, l'OFM è calcolato in rapporto al "PMP-sigarette", ma, in questo modo, «l'importo dell'onere fiscale è automaticamente ancorato alla variazione dei prezzi totali di vendita delle sigarette, che dipende, appunto, da due fattori determinati dagli stessi competitors, ovvero il valore delle sigarette (il prezzo di vendita) e la quantità delle sigarette immesse in commercio»: in tale contesto, «se i produttori di sigarette di fascia alta aumentano il prezzo di vendita delle sigarette, di conseguenza, aumenta il PMP e, dunque, l'onere fiscale minimo», con pregiudizio per quelli operatori che producono le sigarette destinate alla fascia di prezzo medio-bassa in quanto, a causa dell'innalzarsi dell'onere fiscale minimo, devono necessariamente innalzare il costo dei loro prodotti, «così evidentemente riducendone la competitività».

12.- Si è costituita in giudizio YM che, argomentando nel senso del contrasto della disciplina nazionale in materia di OFM con quella unionale, ha evidenziato che l'accisa da essa versata negli anni 2022 e 2023 avrebbe eroso «la remunerazione che [la società] avrebbe potuto ritrarre dalla vendita delle sigarette» e ciò sarebbe dipeso dal fatto che l'importo dell'OFM, «a differenza che nel regime previgente (2015-2018), viene in specie oggi ancorato in via automatica alla variazione dei prezzi totali di vendita delle sigarette, variazione derivante [...] dalle condotte delle grandi multinazionali del tabacco», senza «una reale possibilità di scelta dei prezzi da parte dei piccoli operatori».

13.- La società ITM, in proprio e nella qualità di cessionario del ramo di azienda della MIT, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria, insistendo nelle considerazioni espresse nell'atto di costituzione e replicando all'eccezione di inammissibilità e alle deduzioni difensive di merito della difesa statale.

13.1.- Circa l'eccezione in rito, evidenzia che questa Corte, con la sentenza n. 220 del 2023, non si era pronunciata nel merito, avendo dichiarato inammissibile la questione per la incompleta ricostruzione del quadro normativo, sicché, nel caso di specie, il giudice rimettente avrebbe correttamente riproposto la medesima questione di legittimità costituzionale rimuovendo il vizio.

13.2.- Quanto al merito, ritiene non corretta la linea interpretativa della difesa statale secondo cui la disciplina nazionale sull'OFM sarebbe coerente con la finalità della direttiva di tutela della concorrenza e della salute.

Osserva infatti che l'OFM nazionale, nel determinare un allineamento tendenziale dei prezzi delle sigarette di fascia bassa a quelli di fascia media, avrebbe un effetto penalizzante per i produttori di sigarette a basso costo, che non potrebbero essere competitivi con le multinazionali, perché i prezzi di vendita non rifletterebbero equamente i prezzi di cessione dei produttori, in contrasto con il principio di neutralità fiscale e di libera formazione dei prezzi.

Inoltre, ritiene che il sistema di tassazione in esame non sarebbe idoneo a produrre effetti apprezzabili sotto il profilo della tutela della salute, poiché non potrebbe escludersi che i consumatori delle sigarette di fascia medio-bassa, a fronte dell'appiattimento dei prezzi, scelgano di orientarsi verso prodotti di fascia più alta, senza ridurre né cessare il consumo.

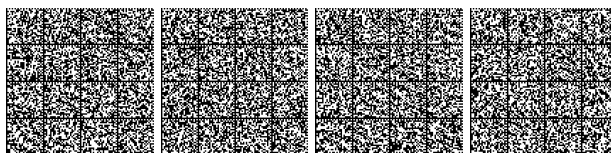
14.- Anche YM ha depositato memoria argomentando sul contrasto della normativa interna con quella unionale.

Ha precisato, in particolare, gli effetti economici da essa subiti a causa della disposizione censurata, in quanto ha sostenuto l'accisa, a titolo di OFM, a importo fisso stabilito annualmente in costante aumento, e, per compensare questi effetti, ha dovuto alzare i propri prezzi di vendita fino a che, a decorrere dall'anno 2022, non ha potuto più operare tale scelta, anche in considerazione del fatto che i consumatori, a parità di prezzo, hanno preferito acquistare marchi più noti, con conseguente contrazione delle proprie vendite. La conseguenza sarebbe stata l'uscita dal mercato della società e la messa in liquidazione volontaria.

Nel merito, contesta l'affermazione della difesa statale secondo cui l'OFM sarebbe, tra l'altro, finalizzato a tutelare la salute scoraggiando l'offerta di sigarette di scarsa qualità o vendute a un prezzo basso. Chiarisce che, in realtà, tutti i tipi di sigarette venduti in Italia dovrebbero rispondere agli stessi requisiti qualitativi e che, inoltre, non sarebbe esatto sostenere che le sigarette di fascia bassa possano nuocere alla salute in misura maggiore rispetto alle altre in quanto sarebbero di «scarsa qualità».

Considerato in diritto

1.- Il TAR Lazio, seconda sezione, con ordinanza del 31 luglio 2024 (reg. ord. n. 223 del 2024) dubita, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva 2011/64/UE e agli artt. 101 TFUE e 4 TUE, della legittimità costituzionale dell'art. 39-octies, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 504 del 1995, come modificato.



Le suddette disposizioni recano la disciplina dell'OFM da applicare per la vendita delle sigarette.

Secondo il giudice *a quo*, le stesse si porrebbero in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., perché violerebbero la disciplina interposta di cui all'art. 7, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva 2011/64/UE che, letti e interpretati alla luce dei considerando in essa contenuti, sarebbero volti alla tutela dei principi di libera concorrenza e, in particolare, di libera determinazione dei prezzi di vendita delle sigarette, nonché della salute. Sarebbero anche violati i principi di concorrenza e di proporzionalità di cui agli artt. 101 TFUE e 4 TUE.

1.1.- Il rimettente pone peraltro in rilievo che, pur riscontrando il contrasto della disciplina nazionale con quella unionale, non sarebbe possibile la sua disapplicazione, poiché la direttiva 2011/64/UE non avrebbe «efficacia diretta c.d. verticale», in quanto la disposizione di cui all'art. 7, in essa contenuta, «non ha natura “categorica” e, quindi, non ha efficacia diretta», atteso che avrebbe rimesso alla volontà dei legislatori nazionali la scelta se introdurre l'OFM, anche ai fini della concreta applicazione.

Di qui la necessità di sottoporre a questa Corte le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

1.2.- Con riferimento al merito, il TAR Lazio ribadisce che la finalità della direttiva, enucleabile dai considerando numeri 9, 10, 12 e 14, risiederebbe nella tutela del corretto funzionamento del mercato unionale, che dovrebbe operare «in condizioni di neutralità e libera formazione dei prezzi» e che a questa finalità si aggiungerebbe anche quella di tutela della salute.

Pone quindi attenzione al fatto che il legislatore nazionale ha configurato, con l'art. 39-octies, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 504 del 1995, come modificato, una modalità di applicazione dell'OFM caratterizzata da una percentuale estremamente elevata (prima fissata al 96,22 per cento dal 2019, poi ulteriormente incrementata, in quanto pari al 98,10 per cento dal 2023, al 98,70 per cento per il 2024 e al 98,80 per cento dal 2025), da applicare automaticamente alla somma dell'accisa globale e dell'IVA, calcolata con riferimento al “PMP-sigarette”.

Secondo il rimettente, sarebbe la modalità di attuazione e disciplina dell'OFM, «nel suo globale funzionamento», cioè alla luce delle disposizioni contenute nei commi 6, 7 e 8, dell'art. 39-octies del d.lgs. n. 504 del 1995, letti secondo la loro “portata” complessiva, che comporterebbe la non compatibilità della disposizione nazionale con la direttiva e con i principi generali in essa contenuti.

Infatti, sarebbero violati: l'art. 7, paragrafo 3, della direttiva 2011/64/UE, poiché, determinando l'allineamento dei prezzi delle sigarette di fascia bassa a quelli di fascia media, si verrebbe a produrre l'effetto economico che i prezzi di vendita non rifletterebero quelli di cessione dei produttori; l'art. 7, paragrafo 2, della medesima direttiva, poiché, nel sistema nazionale, l'accisa globalmente applicata ai fini del calcolo dell'OFM è decrescente dal livello minimo a quello medio dei prezzi delle sigarette, invece che variare proporzionalmente al prezzo; l'art. 7, paragrafo 4, della medesima direttiva, perché l'OFM sarebbe stato introdotto in modo automatico, ancorato a una percentuale sempre crescente dell'aliquota da applicare, senza alcun legame con la finalità di tutelare la salute umana e il regime concorrenziale del mercato unionale.

Il giudice *a quo* evidenzia, inoltre, che nessuna delle disposizioni della direttiva, che la sentenza n. 220 del 2023 aveva richiesto di esaminare e valutare, potrebbe essere idonea a giustificare la scelta del legislatore nazionale di configurare e calcolare l'OFM secondo quanto previsto dalle disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale.

2.- Non è fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale, argomentata sostenendo che il TAR Lazio, nel riformulare le questioni di legittimità costituzionale, non avrebbe compiuto alcuna specifica analisi e valutazione delle disposizioni contenute nella direttiva cui aveva fatto riferimento la sentenza n. 220 del 2023.

Il vizio di inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale può, infatti, essere rimosso dal giudice *a quo* qualora provveda a colmare le lacune in precedenza riscontrate (sentenza n. 279 del 2014).

Questa Corte, con la già citata sentenza n. 220 del 2023, ha dichiarato inammissibili le questioni, che lo stesso TAR Lazio aveva sollevato, «per un'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento», poiché rimanevano ignorate diverse disposizioni, contenute nei considerando e negli articoli della direttiva 2011/64/UE, che avrebbero dovuto essere considerate al fine di motivare i dubbi di compatibilità unionale e di illegittimità costituzionale circa il rapporto tra OFM e “PMP-sigarette” stabilito dalle disposizioni nazionali censurate.

Con l'ordinanza di remissione all'esame, il TAR Lazio, come detto, ne tiene ora conto e illustra specificamente il quadro normativo unionale di riferimento, chiarendo, anche sotto il profilo delle previsioni in precedenza non attenzionate, che la normativa nazionale vi si porrebbe in contrasto.

Pertanto, risultano superate le ragioni che avevano condotto questa Corte, con la sentenza n. 220 del 2023, a dichiarare l'inammissibilità delle questioni.



3.- Le questioni sono comunque inammissibili, perché, pur a fronte di evidenti criticità, la *reductio ad legitimatem* cui ambisce il rimettente non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, data la pluralità di soluzioni idonee allo scopo, che implicano diversificate scelte di sistema.

Per comprendere tale conclusione occorre premettere una sintetica ricostruzione della complessa evoluzione che ha caratterizzato il regime nazionale di tassazione dei tabacchi e, in particolare, delle sigarette.

3.1.- È utile iniziare, a tal fine, dal momento in cui il legislatore, con l'art. 1, comma 486, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», ha introdotto per la prima volta un prezzo minimo per la vendita delle sigarette.

Questa misura non è passata indenne al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea (terza sezione, sentenza 24 giugno 2010, causa C-571/08, Commissione europea), che ha rilevato il contrasto con l'art. 9, paragrafo 1, della direttiva 95/59/CE del Consiglio, del 27 novembre 1995, relativa alle imposte diverse dall'imposta sul volume d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati, allora vigente.

Nella sentenza si evidenzia, infatti, che «[u]na normativa che impone un siffatto prezzo minimo è quindi idonea ad arrecare pregiudizio alle relazioni concorrenziali, impedendo a taluni di questi produttori o importatori di trarre vantaggio da prezzi di costo inferiori per proporre più allettanti prezzi di vendita al minuto».

In merito alle esigenze di tutela della salute pubblica, che, in astratto, avrebbero potuto porsi a giustificazione della disciplina del prezzo minimo, la Corte di giustizia ha, peraltro, chiarito che tale obiettivo «può essere adeguatamente perseguito mediante l'aumento dell'imposizione fiscale su tali prodotti, dal momento che gli aumenti dei diritti di accisa devono prima o poi tradursi in un aumento dei prezzi di vendita al minuto, senza con ciò compromettere la libertà di determinazione del prezzo».

3.2.- Il legislatore nazionale ha ritenuto di dare seguito a questa sentenza seguendo una duplice prospettiva, incentrata, questa volta, sul diverso versante dell'imposizione fiscale.

In primo luogo, con l'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 29 marzo 2010, n. 48 (Attuazione della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE), ha soppresso la previsione relativa al prezzo minimo e, con l'art. 1, comma 1, lettera *nn*), del medesimo decreto ha disposto l'inserimento nel d.lgs. n. 504 del 1995, fra l'altro, dell'art. 39-*quinquies*, comma 2, stabilendo in tal modo un diverso criterio di determinazione dell'accisa sulle sigarette, impostato sulla nozione della classe di prezzo più richiesta (*most popular price category*, MPPC).

In secondo luogo, con l'art. 55, comma 2-*bis*, lettera *c*), il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, intervenuto pochi mesi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 48 del 2010, ha modificato significativamente la modalità di tassazione delle sigarette, da un lato, lasciando immutata la tassazione per le sigarette di «fascia alta», ossia vendute a un prezzo pari o superiore a quello della classe di prezzo più richiesta, e, dall'altro, per le sigarette di «fascia bassa», ha invece previsto, modificando il comma 4 dell'art. 39-*octies* del d.lgs. n. 504 del 1995, che «[l']importo di base di cui al comma 3 costituisce, nella misura del centoquindici per cento, l'accisa dovuta per le sigarette aventi un prezzo di vendita al pubblico inferiore a quello delle sigarette della classe di prezzo più richiesta di cui all'articolo 39-*quinquies*, comma 2».

In questo modo, il prezzo minimo è stato sostituito da una misura fiscale, ovvero l'accisa minima disincentivante (pari al 115 per cento dell'accisa applicabile alla classe di prezzo più richiesta).

3.3.- Anche questo intervento normativo è stato però censurato dalla Corte di giustizia, questa volta per violazione della direttiva 2011/64/UE, che ha sostituito la precedente.

La Corte di giustizia, quinta sezione, con sentenza 9 ottobre 2014, causa C-428/13, Ministero dell'economia e delle finanze e Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), ha infatti precisato che «l'applicazione di soglie d'imposta che variano in funzione delle caratteristiche o del prezzo delle sigarette comporterebbe distorsioni alla concorrenza tra le differenti sigarette e sarebbe quindi contraria all'obiettivo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e condizioni neutre di concorrenza perseguito dalla direttiva 2011/64».

Secondo la CGUE «[c]iò è proprio quanto avviene con la normativa di cui trattasi nel procedimento principale, la quale prevede il prelievo di un'accisa, fissata nella misura del 115% dell'accisa applicabile alla classe di prezzo più richiesta, unicamente sulle sigarette con un prezzo di vendita inferiore a quello delle sigarette della classe di prezzo più richiesta».

Pertanto, la sentenza ha chiarito che «[g]li articoli 7, paragrafo 2, e 8, paragrafo 6, della direttiva 2011/64/UE [...] devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che stabilisca non un'accisa minima identica per tutte le sigarette, bensì un'accisa minima sulle sole sigarette con un prezzo di vendita al pubblico inferiore a quello delle sigarette della classe di prezzo più richiesta».



3.4.- Il legislatore nazionale, a seguito della citata sentenza, è nuovamente intervenuto e, con l'art. 1, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188 (Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23), ha introdotto una diversa configurazione della struttura dell'imposizione, imperniata sulla previsione di un OFM.

3.5.- In particolare, con specifico riferimento alla misura di quest'ultimo, inizialmente il comma 6 dell'art. 39-*octies* del d.lgs. n. 504 del 1995 - nel testo risultante dopo le modifiche apportate dal citato art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 188 del 2014 - lo aveva determinato nella misura fissa di «euro 170 il chilogrammo convenzionale», cioè ogni 1000 sigarette.

3.6. - Dopo l'introduzione del meccanismo dell'OFM di cui al d.lgs. n. 188 del 2014, sono intervenuti quattro ulteriori mutamenti legislativi, segnatamente:

- art. 1, comma 1074, della legge n. 145 del 2018;
- art. 1, comma 659, della legge n. 160 del 2019;
- art. 1, comma 122, della legge n. 197 del 2022;
- art. 1, comma 48, lettera *a*), numero 3), della legge n. 213 del 2023.

La caratteristica comune di queste disposizioni, oltre che nella conferma dell'OFM, risiede nella modifica della sua modalità di calcolo.

In particolare, in base all'art. 1, comma 1074, della legge n. 145 del 2018, l'OFM non è più stabilito in misura fissa dal legislatore, ma risulta indicizzato, in quanto è divenuto una percentuale, inizialmente pari al 95,22 (poi, per effetto delle disposizioni di cui alle leggi n. 160 del 2019, n. 197 del 2022 e n. 213 del 2023, è stata alzata, rispettivamente, al 96,22 dal 2019, al 98,10 dal 2023, al 98,70 dal 2024 e al 98,80 dal 2025) della somma dell'accisa globale, calcolata con riferimento al "PMP-sigarette".

3.7.- Si è così passati da un sistema di calcolo dell'OFM fondato su una scelta numerica del legislatore a una metodologia basata su un aggiornamento automatico, che si rapporta al "PMP-sigarette".

Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 39-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1995, viene «determinato annualmente entro il primo marzo dell'anno solare successivo, sulla base del rapporto, espresso in euro con troncamento dei decimali, tra il valore totale, calcolato con riferimento al prezzo di vendita comprensivo di tutte le imposte, delle sigarette immesse in consumo nell'anno solare precedente e la quantità totale delle medesime sigarette».

3.8.- L'art. 1, comma 659, della legge n. 160 del 2019, poi, si è limitato a intervenire sul comma 6 dell'art. 39-*octies* del d.lgs. n. 504 del 1995, modificando la percentuale dell'OFM, che è diventata pari al 96,22 per cento della somma dell'accisa globale e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al "PMP-sigarette".

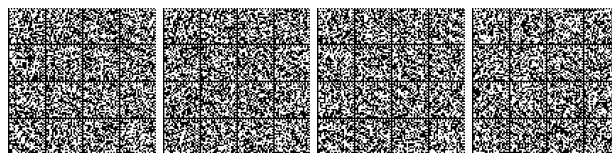
3.9.- L'art. 1, comma 122, della legge n. 197 del 2022 ha, infine, modificato e aumentato l'importo dell'accisa specifica, prevedendo, al comma 3, lettera *a*), dell'art. 39-*octies* del d.lgs. n. 504 del 1995, come sostituito, che «[p]er le sigarette, l'ammontare dell'accisa è costituito dalla somma dei seguenti elementi: *a*) un importo specifico fisso per unità di prodotto, determinato, per l'anno 2023, in 28 euro per 1.000 sigarette, per l'anno 2024 in 28,20 euro per 1.000 sigarette e, a decorrere dall'anno 2025, in 28,70 euro per 1.000 sigarette».

L'accisa ad valorem dall'art. 39-*octies*, comma 3, lettera *b*), anch'esso come sostituito, è stata definita come «[u]n importo risultante dall'applicazione dell'aliquota di base, di cui alla voce "Tabacchi lavorati", lettera *c*), dell'allegato I, al prezzo di vendita al pubblico».

È stato abrogato il comma 4 dell'art. 39-*octies* (che prevedeva il computo dell'accisa globale), mentre è rimasta la nozione di accisa globale, quale somma delle due componenti, fissa e proporzionale, richiamata nel meccanismo di determinazione dell'OFM, che è stato così determinato al comma 6 del medesimo articolo: «[p]er i tabacchi lavorati di cui all'articolo 39-*bis*, comma 1, lettera *b*) (sigarette) l'onere fiscale minimo, di cui all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, è pari, per l'anno 2023, al 98,10 per cento della somma dell'accisa globale costituita dalle due componenti di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 3 del presente articolo e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al "PMP-sigarette"; la medesima percentuale è determinata al 98,50 per cento per l'anno 2024 e al 98,60 per cento a decorrere dall'anno 2025».

Lo *ius variandi* è stato previsto esclusivamente per il calcolo dell'accisa specifica, ma non per la determinazione dell'OFM, che continua quindi a dipendere da una (alta) percentuale, stabilita di volta dal legislatore, sostanzialmente rapportata al "PMP-sigarette".

Infine, con l'art. 1, comma 48, lettera *a*), numero 3), della legge n. 213 del 2023, si è modificato il comma 6 dell'art. 39-*octies* del d.lgs. n. 504 del 1995, aumentando ulteriormente la misura della percentuale da applicare ai fini del calcolo dell'OFM, determinandola «al 98,70 per cento per l'anno 2024 e al 98,80 per cento a decorrere dall'anno 2025».



4.- L'attuale meccanismo di determinazione dell'OFM presenta evidenti criticità in riferimento al principio di proporzionalità, dal momento che comprime eccessivamente e in modo non necessario la libertà di determinazione dei prezzi che la direttiva 2011/64/UE riconosce ai produttori di sigarette.

È pur vero che, come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, la direttiva, in più punti, fa richiamo, ai fini del calcolo dell'accisa sulle sigarette, al "PMP-sigarette" (in particolare, negli artt. 8, paragrafo 4, e 10, paragrafo 2, e nel considerando n. 14); essa riconosce altresì la possibilità per gli Stati membri di introdurre l'OFM, a cui fa specifico riferimento - senza però dettagliarne espressamente le modalità concrete con le quali può essere reso operativo - nell'art. 7, paragrafo 4; infine, la direttiva dà anche rilievo all'esigenza di garantire «un livello elevato di protezione della salute, come richiesto dall'articolo 168 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tenendo presente che i prodotti del tabacco possono nuocere gravemente alla salute» (considerando n. 2).

Tuttavia, queste previsioni devono essere interpretate alla luce delle finalità perseguite e tenendo conto degli specifici bilanciamenti operati dalla medesima direttiva.

Questa, infatti, riconosce un rilievo non marginale all'esigenza che «non [si] falsino le condizioni di concorrenza» (considerando n. 3), le quali «implicano un sistema di prezzi che si formino liberamente per tutti i gruppi di tabacchi lavorati» (considerando n. 10).

Coerente con questa finalizzazione della disciplina unionale è, in primo luogo, la previsione di cui all'art. 7, paragrafo 3, della direttiva, in base alla quale deve essere assicurato per le sigarette lo stesso rapporto tra l'accisa specifica e la somma dell'accisa ad valorem e dell'IVA, «in modo che la gamma dei prezzi di vendita al minuto rifletta equamente il divario dei prezzi di cessione dei produttori», nonché, in secondo luogo, quella di cui al paragrafo 4 del medesimo articolo, che precisa che l'OFM deve essere applicato «nella misura in cui ciò sia necessario», richiedendo, inoltre, che «la struttura mista della tassazione e la fascia dell'elemento specifico dell'accisa, ai sensi dell'articolo 8, siano rigidamente rispettate».

4.1.- Rispetto a questo quadro normativo unionale, cui il legislatore nazionale è tenuto a conformarsi, l'attuale meccanismo di calcolo dell'OFM stabilito dalle norme censurate risulta - anche alla luce dei principi già affermati al riguardo dalla Corte di Giustizia e fortemente orientati a garantire il corretto funzionamento del mercato interno - comprimere eccessivamente le esigenze di tutela della concorrenza.

Riguardo al meccanismo di indicizzazione al "PMP-sigarette" - per cui l'OFM viene ogni anno rideterminato automaticamente, in via amministrativa con delibera del Direttore delle dogane e dei monopoli, in funzione del prezzo di vendita delle sigarette relativo all'anno precedente - non è, infatti, possibile escludere il rischio prospettato dal rimettente, ovvero che, in un mercato oligopolistico come quello italiano, la misura dell'OFM finisca per essere condizionata dall'aumento dei prezzi provocato dalle multinazionali che dominano il mercato di fascia alta; ciò che si riverbera a danno di produttori di sigarette di fascia bassa, gravate tutte e indistintamente dal medesimo importo a titolo di OFM, mentre quelle di fascia alta, superando il cosiddetto prezzo di parità - ovvero la fascia di prezzo oltre l'OFM - rimangono sottoposte all'accisa ordinaria in ragione e in proporzione al prezzo di vendita al pubblico.

Inoltre, il livello di adeguamento al "PMP-sigarette" è stato fissato in una percentuale estremamente elevata, che è stata progressivamente aumentata per legge: dal 95,22 originariamente previsto per il 2019, al 96,22 per cento del 2020, al 98,10 per cento del 2023, al 98,70 per cento del 2024, al 98,80 dal 2025.

La combinazione di questi due fattori (l'indicizzazione al "PMP-sigarette" e l'aumento progressivo della percentuale dell'aliquota da applicare, che comporta un avvicinamento notevole dell'OFM al "PMP-sigarette") sottopone al regime dell'OFM una fascia crescente del mercato delle sigarette. In altri termini, la crescita del rapporto tra l'OFM e il "PMP-sigarette" spinge oltremodo i produttori di fascia bassa ad aumentare i loro prezzi per salvaguardare i loro ricavi, mentre consente a quelli di fascia alta di innalzare anch'essi i loro prezzi senza perdere competitività: così, il "PMP-sigarette" aumenta e, data l'indicizzazione a quest'ultimo, aumenta ulteriormente anche l'OFM, innescando un effetto circolare che rafforza se stesso.

In tal modo, si determina la penalizzazione dei produttori di fascia bassa denunciata dall'ordinanza di rimessione e documentata dalle parti.

Si tratta di un effetto sproporzionato e non necessario rispetto alla finalità per cui la direttiva 2011/64/UE ha consentito di istituire l'OFM, che è quella di salvaguardare la salute, evitando che prezzi troppo bassi favoriscano il consumo, soprattutto nelle fasce della popolazione più esposta, come i giovani.

Il meccanismo censurato, infatti, innesca un automatismo che tende ad autoalimentarsi, incidendo drasticamente sul margine di guadagno delle sigarette vendute a un prezzo di "fascia bassa", cioè al di sotto del "prezzo di parità", con un effetto di protezione della "fascia alta" che va a sbilanciare fortemente, pregiudicandola, la finalità di tutela della concorrenza rispetto a quella, parimenti perseguita dal legislatore unionale, di tutela della salute.



4.2.- Tuttavia, la *reductio ad legitimitatem*, come detto, non può essere operata da questa Corte. Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire risultano infatti molteplici, nonché espressive di diverse scelte di sistema, e sono rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore.

Lo spettro delle opzioni possibili spazia tra la soluzione - verso la quale si è in effetti indirizzato l'attuale disegno di legge di «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028», presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze, con l'art. 28, comma 1, lettera *a*), numero 3), ponendosi in linea con la scelta già compiuta, a suo tempo, dal d.lgs. n. 188 del 2014 - di tornare a determinare l'OFM, a partire dal 2026, in una misura numerica (riferita al quantitativo di un chilogrammo convenzionale di sigarette) stabilita direttamente dalla norma primaria, eliminando, cioè, automatismi, e quella di ridurre in modo significativo l'aliquota prevista per l'OFM; entrambe queste soluzioni possono, peraltro, declinarsi secondo un'ampia gamma di possibili variabili all'interno di ciascuna di esse.

Fermo restando che la concreta determinazione dell'OFM deve essere informata a criteri di proporzionalità e di contemperamento dei ricordati obiettivi perseguiti dalla direttiva, il vasto terreno delle soluzioni possibili, e necessarie, determina quindi l'inammissibilità delle questioni sollevate, dal momento che il rimedio al *vulnus* riscontrato richiede, in realtà, «un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore (sentenze n. 71 del 2023, n. 96 e n. 22 del 2022, n. 259, n. 240, n. 146, n. 103, n. 33 e n. 32 del 2021)» (sentenza n. 190 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39-octies, commi 6, 7 e 8, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), come modificato dall'art. 1, comma 1074, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), dall'art. 1, comma 659, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), dall'art. 1, comma 122, 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) nonché dall'art. 1, comma 48, lettera a), numero 3), della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato, all'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché all'art. 4 del Trattato dell'Unione europea, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250183



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 43

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

Sanità pubblica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Procedure e tempi per l’assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l’effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 – Previsione che la Regione, nel rispetto delle proprie competenze e dei principi stabiliti dalla suddetta sentenza, al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito, definisce tempi e modalità organizzative per l’erogazione dei relativi trattamenti.

Sanità pubblica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Procedure e tempi per l’assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l’effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 – Previsione che possono accedere alle prestazioni e ai trattamenti relativi al suicidio medicalmente assistito le persone in possesso dei requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nel rispetto degli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 – Previsione che le prestazioni e i trattamenti nell’ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito sono gratuiti – Disciplina degli oneri finanziari.

In via subordinata: Sanità pubblica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Procedure e tempi per l’assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l’effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 – Previsione che le aziende sanitarie regionali istituiscono una Commissione multidisciplinare permanente per la verifica della sussistenza dei requisiti per l’accesso al suicidio medicalmente assistito, nonché per la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione – Disciplina – Previsione che la Commissione trasmette l’esito degli accertamenti effettuati e le determinazioni assunte al comitato etico territorialmente competente, il quale dispone di dieci giorni per trasmettere alla Commissione il proprio parere – Previsione che il procedimento di verifica dei requisiti si instaura con la presentazione dell’istanza della persona interessata – Previsione che la persona interessata può decidere di sospendere o annullare l’erogazione del trattamento con le modalità e secondo le forme di cui all’art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017.

– Legge della Regione Sardegna 18 settembre 2025, n. 26 (Procedure e tempi per l’assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019), intero testo e artt. 1, 2, 6 e 7, nonché, in subordine, 3 e 4.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione nell’interesse del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato (fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it),

nei confronti della Regione Sardegna, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della intera legge regionale 18 settembre 2025, n. 26, recante «Procedure e tempi per l’assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019», pubblicata nel B.U.R. Sardegna n. 53 del 25 settembre 2025, nonché dei suoi articoli 1, 2, 3, 4 e 7 in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 20 novembre 2025.

Premessa.

1. La Regione Sardegna ha emanato la Legge Regionale in epigrafe indicata, la quale si propone, nei suoi otto articoli, di definire i ruoli, le modalità di verifica delle condizioni del paziente, i tempi e le modalità organizzative per l’erogazione dei trattamenti alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale del 22 novembre 2019, n. 242.



Nel dettaglio, la normativa regionale ha il seguente contenuto:

— L'art. 1, recante le finalità della legge, dispone che la Regione, nel rispetto delle proprie competenze e dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito, definisce tempi e modalità organizzative per l'erogazione dei relativi trattamenti.

— L'art. 2 individua i requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, stabilendo che possono accedere alle prestazioni e ai relativi trattamenti, le persone in possesso dei requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219/2017 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento).

L'art. 3 prevede l'istituzione presso ogni ASL di una Commissione multidisciplinare permanente (composta dalle seguenti figure professionali: un medico palliativista, un medico neurologo, un medico psichiatra, un medico anestesista, un infermiere e uno psicologo, composizione che può essere integrata, di volta in volta, un medico specialista nella patologia da cui è affetta la persona interessata), per la verifica della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito dei richiedenti e la definizione delle modalità per garantire alle persone in possesso dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, un fine vita più indolore e dignitoso possibile. È previsto che la partecipazione alla Commissione sia volontaria, nell'ambito del personale dipendente dell'azienda sanitaria, e non comporti la corresponsione di compensi, gettoni di presenza o altre indennità, salvo il rimborso spese sostenute, nei limiti previsti per il personale dipendente, a carico della azienda sanitaria presso cui è istituita la Commissione. È inoltre previsto che le aziende sanitarie assicurino ai componenti un'adeguata formazione in materia di cure palliative.

— L'art. 4 disciplina il procedimento di verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, che in sintesi prevede quanto segue:

la procedura deve concludersi entro il termine di trenta giorni, decorrenti dalla presentazione della domanda da parte della persona interessata, che può essere sospeso, una sola volta, per accertamenti, non oltre cinque giorni;

la procedura è avviata su istanza del paziente, e può essere da quest'ultimo sospesa, posticipata e interrotta in ogni momento;

entro cinque giorni dall'istanza deve essere convocata la Commissione multidisciplinare di cui all'art. 3, per la verifica dei requisiti di cui all'art. 2;

in via preliminare, la Commissione verifica che il richiedente abbia ricevuto informativa adeguata sulla possibilità di accedere alle cure palliative, compresa la sedazione palliativa profonda continua, e sul suo diritto di rifiutare o revocare il consenso a qualsiasi trattamento sanitario ai sensi della legge n. 219/2017;

se, in seguito a tale informativa, il richiedente conferma la volontà di accedere al suicidio medicalmente assistito, si procede alla verifica dei requisiti;

in caso di esito negativo del procedimento di verifica, è possibile presentare una nuova istanza a seguito del mutamento delle condizioni del soggetto interessato;

la Commissione, entro dieci giorni dalla convocazione da parte dell'azienda sanitaria, trasmette l'esito degli accertamenti al Comitato etico territorialmente competente, il quale ha dieci giorni per trasmettere il proprio parere;

entro tre giorni dall'acquisizione del parere, la Commissione redige la relazione finale;

entro i successivi due giorni, l'azienda sanitaria comunica le risultanze della verifica all'interessato e in caso di esito positivo, le modalità di erogazione del trattamento di suicidio medicalmente assistito;

la persona in possesso dei requisiti, autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento, con le modalità e le forme di cui all'art. 1, comma 4, della Legge n. 219 del 2017.

— L'art. 5 disciplina le modalità di attuazione, prevedendo che siano le aziende sanitarie regionali a fornire il supporto tecnico e farmacologico e l'assistenza medica per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato, presso una struttura ospedaliera, l'hospice o il proprio domicilio. L'assistenza è prestata su base volontaria e come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro.

— L'art. 6 stabilisce la gratuità del percorso terapeutico-assistenziale per il suicidio medicalmente assistito.

— L'art. 7, norma finanziaria, quantifica la spesa dell'art. 5 in euro 6.000,00 annui, a partire dal 2025, a carico delle risorse regionali allocate nella Missione 13, Programma 2 (finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA), Titolo 1 (spese correnti) e autorizza le necessarie variazioni di bilancio nel bilancio di previsione 2025/2027 (aumento missione 13, programma 2, titolo 1 e diminuzione missione 13, programma 1, titolo 1). A decorrere dal 2028, la spesa è previsto sia coperta mediante utilizzo di quota parte disponibile delle entrate spettanti



alla regione ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale. All'attuazione delle altre disposizioni si fa fronte utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

— L'art. 8, clausola di cedevolezza, prevede che a decorrere dall'entrata in vigore della disciplina statale in materia, le disposizioni regionali si applichino solo in quanto compatibili.

La illustrata L.R. Sardegna n. 26/2025 presenta diversi profili di illegittimità costituzionale, nel suo complesso, ed in relazione ai singoli articoli precisati in epigrafe: il Consiglio dei ministri ha pertanto ritenuto di doverla impugnare, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso, sulla base dei seguenti motivi.

1. Illegittimità costituzionale dell'intera L.R. Sardegna n. 26/2025 e del suo art. 1, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante lo «Statuto speciale della Sardegna»

La legge in esame, nella sua interezza e con il suo art. 1, (1) si propone di dettare la disciplina dianzi compendiata, oltre che nel dichiarato «rispetto» delle «competenze» della Regione, anche «dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019».

Occorre, pertanto, preliminarmente soffermarsi sul contenuto delle sentenze della Corte costituzionale emanate in materia, di cui la Regione asserisce di definire, con la legge in esame, tempi e modalità organizzative per l'erogazione dei relativi trattamenti.

1.1 Con la sentenza n. 242 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli articoli 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente».

La sentenza n. 242/2019 non ha solo tracciato un circoscritto ed eccezionale perimetro entro il quale può non essere sanzionabile penalmente l'aiuto al suicidio [il quale rimane, in generale, sempre illecito, sia sotto il versante penalistico (ai sensi degli articoli 579 e 580 del codice penale) che civilistico (ai sensi dell'art. 5 del codice civile)], ma ha anche espressamente precisato che «la declaratoria di illegittimità costituzionale si limita a escludere la punibilità dell'aiuto al suicidio nei casi considerati, senza creare alcun obbligo di procedere a tale aiuto in capo ai medici» (*cfr.* § 6, sentenza n. 242/2019 cit.).

Con la sentenza del 18 luglio 2024, n. 135, inoltre, la Corte costituzionale ha ribadito «la necessità del puntuale rispetto delle condizioni procedurali stabilite dalla sentenza n. 242 del 2019», segnatamente specificando che «non può (...) ritenersi irragionevole la limitazione della liceità dell'aiuto al suicidio ai soli pazienti che abbiano già la possibilità, in forza del diritto costituzionale, di porre fine alla loro esistenza rifiutando i trattamenti di sostegno vitale».

Parimenti, la Corte ha ritenuto di confermare «lo stringente appello, già contenuto nella sentenza n. 242 del 2019 (punto 2.4. del Considerato in diritto), affinché, sull'intero territorio nazionale, sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza, secondo quanto previsto dalla legge n. 38 del 2010».

La Regione Sardegna, con la legge in esame, titolata «Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019», ha ritenuto di definire, per come si legge nel già ricordato art. 1, «al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito [...] tempi e modalità organizzative per l'erogazione dei relativi trattamenti».

1.2 Come è noto, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, tra le materie di competenza regionale concorrente vi è la «tutela della salute». Tale competenza legislativa è esercitabile nel quadro dei principi fondamentali che spetta allo Stato determinare.

Al contempo, tra le materie di esclusiva competenza dello Stato vi è l'«ordinamento civile e penale» [art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione].

(1) L'art. 1 testualmente prevede che «la Regione, nel rispetto delle proprie competenze e dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito, conformemente a quanto disposto dall'art. 2, definisce tempi e modalità organizzative per l'erogazione dei relativi trattamenti».



In questo contesto, occorre valutare se una disciplina del «suicidio medicalmente assistito», per come è espressamente qualificato l'intervento nella legge regionale in esame, sia effettivamente riconducibile ad una materia di legislazione concorrente.

Ad avviso del Presidente del Consiglio, tale disciplina, per l'appunto del «suicidio medicalmente assistito» - o, se si vuole utilizzare un'altra terminologia, dell'accesso di un individuo ad una morte volontaria - rientra nella materia «ordinamento civile e penale» riservata alla legislazione esclusiva dello Stato in quanto, evidentemente, incide su diritti personalissimi, tra i quali il diritto alla vita, preconditione di tutti i diritti, e il diritto all'integrità.

Si tratta di diritti ai quali l'ordinamento riconosce massima tutela, anche contro la volontà del titolare, tanto da prevedere un reato per chi provoca la morte di un soggetto consenziente (art. 579 del codice penale), ma anche per chi si limita a rafforzare l'altrui intenzione suicidaria o ad agevolare l'esecuzione dell'atto (art. 580 del codice penale).

La disciplina dei presupposti e delle modalità esecutive in presenza delle quali viene scriminato l'aiuto al suicidio viene dunque a creare un istituto giuridico che, per un verso, innova il diritto civile e, per altro verso, trova applicazione diretta nell'ambito del diritto penale.

La disciplina dell'istituto giuridico in questione, quindi, non può che essere dettata da una legge statale.

In ragione del riparto di competenze delineato a livello costituzionale è inibito, dunque, al legislatore regionale intervenire in una materia che tocca la responsabilità penale (articoli 579 e 580 del codice penale), il dovere di tutela della vita umana, i principi di autodeterminazione, tutela del consenso e rifiuto dei trattamenti sanitari, desumibili dagli articoli 2, 13 e 32 della Costituzione e 5 del codice civile.

Tutti gli argomenti incisi e i principi sottesi alla tematica *de qua* sono, pertanto, anzitutto riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile e penale» ex art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. È, quindi, evidente l'esigenza di uniformità e omogeneità di disciplina sull'intero territorio nazionale che solo l'intervento del legislatore statale può assicurare.

Solo a quest'ultimo è dato bilanciare interessi costituzionalmente rilevanti, ma contrapposti, quali, da un lato, la possibilità di rifiuto di trattamenti sanitari e, dall'altro, il fondamentale dovere costituzionale di tutela della vita umana, muovendosi nel perimetro tracciato dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

1.3 Anche nella sentenza del 15 febbraio 2022, n. 50, codesta Corte ha significativamente rilevato che le norme dettate con la finalità di «tutela della vita» non sono norme «a contenuto costituzionalmente vincolato», ed è dunque necessariamente rimessa alla valutazione del legislatore statale la determinazione del «livello minimo di tutela richiesto dai referenti costituzionali ai quali esse si saldano».

A ciò si aggiunga, con riferimento all'intera legge, e, comunque, all'art. 1 della stessa, che la dichiarata «finalità» dell'intervento, ovvero definire, rispetto «alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito», i «tempi e» le «modalità organizzative per l'erogazione dei relativi trattamenti», e ciò «al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito», finisce, in concreto, per prevedere e approntare gli strumenti operativi affinché possa operare una causa di non punibilità penale, in quanto quello - e solo quello - hanno disciplinato le sentenze citate.

Ciò evidenzia, anche, la diretta incidenza della regolamentazione sull'ordinamento penale, pacificamente sottratto alla competenza delle regioni e spettante in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

Merita poi rilevare che la previsione di condizioni che consentono il concreto operare di una causa di giustificazione penale solo su una parte del territorio danno vita ad una disparità di trattamento che l'ordinamento penale (materia come già detto di esclusiva competenza del legislatore statale) non può tollerare.

1.4 Non potrebbero essere adottati, in senso contrario, argomenti che assegnino alle Regioni un ruolo «supplente» rispetto al legislatore statale, nelle more delle decisioni da esso assunte.

Al riguardo, appare utile richiamare quanto la Corte costituzionale ha statuito con la sentenza del 14 dicembre 2016, n. 262, nella parte in cui ha dichiarato illegittima una legge del Friuli-Venezia Giulia che, per «rimediare» all'asserita inerzia del legislatore statale, aveva introdotto una disciplina regionale in tema di disposizioni anticipate di trattamento sanitario.

In particolare, codesta Corte ha ricordato che, «data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita - al pari di quella che regola la donazione di organi e tessuti - necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, *ratio* ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile». In quell'occasione si è affermato che l'assenza di una specifica legislazione nazionale «non vale a giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato».



Principi identici non possono non valere anche nel caso di specie.

Con la sentenza del 18 gennaio 2018, n. 5, codesta Corte ha rilevato «che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002) deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il Paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale».

In ordine alla possibile riconducibilità dell'intervento alla materia della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, di competenza legislativa concorrente, ovvero alla materia della «igiene e sanità pubblica» di cui all'art. 4 dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna, va considerato:

che l'ordinamento (in sede sia civile, sia penale) si è fatto carico, ma soltanto con pronunce giurisprudenziali, anche della Corte costituzionale, di mandare esenti da responsabilità penale i terzi che supportano una persona nel darsi una morte volontaria esclusivamente in relazione a soggetti che siano affetti da gravi patologie irreversibili e fonte di sofferenze fisiche o psicologiche assolutamente intollerabili;

che le stesse pronunce giurisprudenziali (e segnatamente quelle della Corte costituzionale, peraltro volte esclusivamente ad individuare una causa di giustificazione penale) hanno previsto che l'aiuto al suicidio «lecito», non sanzionabile penalmente, sia sempre «medicalmente» accertato.

Alla luce di ciò, non può ammettersi che la regolamentazione dei casi in cui l'ausilio al suicidio risulti scriminato dall'ordinamento possa attenersi propriamente alla materia «tutela della salute», come declinata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la grave compromissione della salute è solo un antifatto concreto che scrimina (per come l'ordinamento si è ad oggi stabilizzato in sede di giurisprudenza e di pronunce della Corte costituzionale) comportamenti altrimenti penalmente sanzionati; e la verifica medica dei presupposti per l'accesso al suicidio assistito è solo la modalità accertativa dei presupposti ritenuta imprescindibile.

Di conseguenza, nell'ambito della materia «tutela della salute» non potrebbe rientrare la disciplina delle condizioni sostanziali e procedurali che scriminano l'aiuto al suicidio di un terzo, né, a ben vedere, potrebbe rientrarvi la disciplina delle modalità di verifica della sussistenza dei presupposti che legittimano l'atto, anche ove quei presupposti fossero di carattere medico/sanitario.

In ogni caso, anche qualora - per mera ipotesi - si ritenesse che alcuni aspetti relativi all'esimente da responsabilità penale per aiuto al suicidio di terzi attengano alla «tutela della salute», di certo resterebbe il fatto che, in questo caso, la previsione per cui la Costituzione vuole che la «determinazione dei principi fondamentali» sia «riservata alla legislazione dello Stato» avrebbe un peso vincolante assai più pregnante.

Deve, quindi, ribadirsi l'esistenza di una riserva di competenza dello Stato che sarebbe tale da precludere la possibilità per la Regione di intervenire prescindendo dalla preventiva previsione di quei principi fondamentali, sia perché i principi fondamentali sarebbero conseguenti all'assetto che nell'«ordinamento civile e penale» si è ritenuto di dare all'istituto, ma anche perché altrimenti l'esito, in relazione all'operare concreto dell'istituto, sarebbe di un istituto giuridico riconosciuto in maniera difforme sul territorio nazionale; soluzione, si rimarca, non tollerabile rispetto all'attuazione di diritti fondamentali, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 262 del 2016).

1.5 In sostanza, la giurisprudenza costituzionale esclude ogni attività legislativa regionale «suppletiva» o «sostitutiva» in assenza di principi fondamentali posti a livello statale. Con la conseguenza che la legge regionale che intervenga in tale situazione è illegittima perché invasiva di una riserva statale relativa alla fissazione dei principi fondamentali (Corte costituzionale, sentenza del 23 dicembre 2008, n. 438).

Invero, per quanto codesta Corte costituzionale abbia auspicato che la materia del «fine vita» sia oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, appare evidente il riferimento al legislatore statale, perché l'incidenza della normativa sollecitata «su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, (...) necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza».

Ecco, quindi, che la prospettiva di regolamentare il «fine vita», nel silenzio del legislatore statale, attraverso l'esercizio della iniziativa legislativa regionale in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è, per le ragioni esposte, passibile di censure sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Per *incidens*, si segnala - quale ulteriore argomento circa la competenza esclusiva del legislatore statale - che presso il Senato della Repubblica risulta in stato di avanzato esame un testo base in materia di morte medicalmente assistita (v. da ultimo seduta delle Commissioni riunite 2° e 10° del Senato del 23 ottobre 2025).

In definitiva, l'introduzione di qualsiasi normativa regionale permissiva di pratiche di suicidio assistito, in assenza di una cornice normativa statale di riferimento deputata a delineare quantomeno i principi fondamentali di un settore particolarmente sensibile come è quello in esame, incide sulle prerogative regolatorie dello Stato e si presta a compromettere il complesso equilibrio tra i principi di diritto ricostruiti dalla giurisprudenza costituzionale.



1.6 Per gli evidenziati profili, la legge regionale in argomento si pone, anzitutto nel suo complesso e nella sua interezza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, e al contempo dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto impingente:

anzitutto, ed in via assorbente, su titolo legislativo di esclusiva competenza dello Stato;

in via subordinata, su titolo legislativo soggetto a competenza concorrente, in relazione al quale è necessaria la preventiva determinazione dei principi fondamentali della materia, riservata alla legislazione dello Stato.

Nella evidenziata prospettiva, deve dirsi affetto dalle violazioni costituzionali in discorso, anche singolarmente considerato, l'art. 1 della legge regionale in esame, allorché precisa che la finalità della legge, nel rispetto «dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito», è quella di definire «tempi e modalità organizzative per l'erogazione dei relativi trattamenti», in quanto perviene ad affermare che la legge regionale intende predisporre gli strumenti operativi affinché possa operare una causa di non punibilità penale.

Ciò, oltre a dimostrare la diretta incidenza della regolamentazione sul piano dell'ordinamento penale, sottratto alla competenza delle Regioni, e dunque autonomamente violativo dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione - e correlativamente dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione - fa emergere un altro aspetto di rilievo. Quell'intervento, infatti, realizza le condizioni che consentono di ottenere in concreto l'operare di una causa di giustificazione penale solo su una parte del territorio nazionale, dando corpo, quindi, ad una disparità di trattamento tra cittadini che l'ordinamento non può ammettere.

1.8 Quanto sin qui esposto con riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, avuto riguardo alla «tutela della salute», varrebbe pure ove si volesse ritenere conferente e prevalente, in materia, l'attribuzione disposta dall'art. 4, lettera l), dello Statuto speciale della Regione Sardegna (adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), in base al quale la «la Regione emana norme legislative» in materia di «igiene e sanità pubblica».

Trattasi, invero, di attribuzione disposta «Nei limiti» di cui all'art. 3 dello stesso Statuto (e dunque «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» e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato; si sarebbe dunque di fronte, anche in quest'ipotesi, ad una legislazione concorrente, rispetto alla quale, peraltro, e per l'appunto come si è sin qui esposto, manca la preventiva e necessaria determinazione, da parte della legislazione statale, dei principi fondamentali della materia.

Di qui la violazione anche dello Statuto speciale, pure con riferimento agli altri profili in precedenza esposti, atteso che lo stesso Statuto speciale, agli articoli 3 e 4, conformemente al dettato Costituzionale, non attribuisce competenze legislative alla Regione in nessuna delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Si richiama poi, al riguardo, quanto più volte affermato da codesta Corte (*ex plurimis* sentenze nn. 119 del 2019 e 279 del 2020) circa l'esonero dall'onere di confrontare le competenze legislative previste dallo statuto autonomo nel caso in cui le disposizioni censurate riguardino la violazione di competenze esclusive statali.

2. Illegittimità costituzionale dell'intera L.R. Sardegna n. 26/2025 e dei suoi articoli 2, 6 e 7, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

2.1 La legge regionale n. 26/2025, nella sua interezza e con riferimento ai suoi articoli 2, (2) 6 (3) e 7, (4) impatta, altresì, sulla competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione].

La esclusività della competenza legislativa statale non può essere elusa dal fatto che, nella legge in esame (art. 7, comma 1), la Regione ponga gli oneri di cui all'art. 5 a carico della missione 13, programma 2, titolo 1 («finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA» perché, si ribadisce, trattandosi di istituti giuridici che per definizione incidono sul primo dei diritti civili garantito dalla nostra Costituzione, ossia il diritto alla vita (art. 2), essi non possono che trovare disciplina in una legge dello Stato.

(2) L'art. 2 della legge regionale in discorso testualmente recita: «Possono accedere alle prestazioni e ai trattamenti relativi al suicidio medicalmente assistito di cui alla presente legge le persone in possesso dei requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento). 2. I requisiti di cui al comma 1 sono soggetti a verifica svolta ai sensi degli articoli 3 e 4».

(3) L'art. 6 della legge regionale in discorso testualmente recita: «Le prestazioni e i trattamenti previsti dalla presente legge nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito sono gratuiti».

(4) Per quanto in particolare ora rileva, l'art. 7, comma 1, della legge regionale in discorso testualmente recita: «1. Gli oneri derivante dall'attuazione dell'art. 5 sono pari ad euro 6.000 annui a decorrere dall'anno 2025 (Missione 13 – Programma 02 – Titolo 1)».



È appena il caso di ricordare, al riguardo, che la Corte costituzionale non ha affermato l'esistenza di un «diritto» al suicidio, come prestazione garantita dalla legislazione statale, ma ha fissato casi in cui l'aiuto al suicidio debba ritenersi penalmente scriminato.

Chiarissima, in tal senso, è la sentenza costituzionale n. 242/2019, in termini confermata anche dalla menzionata sentenza n. 50/2022: «dall'art. 2 della Costituzione - non diversamente che dall'art. 2 CEDU - discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello - diametralmente opposto - di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire. Che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio».

Ciò posto, secondo la giurisprudenza costante di codesta Corte, «il legislatore nazionale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (cfr., ex plurimis, sentenze nn. 282/2002, 353/2003, 338/2003, 134/2006, 115/2012, 231/2017, 72/2020, 91/2020).

Codesta Corte, peraltro, anche nella recente sentenza n. 135/2024, ogniqualvolta considera un intervento legislativo, in questa delicata materia, si rivolge solo e soltanto al legislatore nazionale. Ad esempio: al § 7.2 si ritiene essere «compito del legislatore» la individuazione «del» (al singolare) «punto di equilibrio» fra autodeterminazione e tutela della vita e ancora, richiamando la giurisprudenza della Corte EDU, si ricorda come tale possibilità «spetta agli Stati» (non alle regioni); al § 9, si rimane in attesa di un «organico intervento del legislatore», che non può che intervenire con norma nazionale; al § 10 si auspica una sola «disciplina» di attuazione dei principi di cui alle sentenze nn. 242/2019 e 135/2024; e al § 6.1 ci si riferisce direttamente al «legislatore penale» che è, ovviamente, sempre e solo nazionale.

Non è dato pertanto alle Regioni modificare, limitare o condizionare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla vita previsti dalla legislazione statale e, segnatamente, regolare casi e procedure in cui del diritto alla vita si dispone.

2.2 Anche a voler considerare le prestazioni di cui alla legge in esame come prestazioni superiori rispetto ai livelli essenziali previsti da legge statale, e finanziarle come tali, ciò sarebbe erroneo, in quanto il legislatore statale non ha fissato alcun livello minimo di prestazione da garantire; la Regione finirebbe dunque con il disporre autonomamente dei citati livelli di servizio, il che le è certamente precluso per il contrasto che verrebbe a determinarsi con le esigenze di indispensabile omogeneità a livello nazionale della disciplina in materia di «fine vita».

Né i livelli minimi di prestazione possono ricavarsi dalle sentenze n. 242/2019 e n. 135/2024. Le citate pronunce, come già rilevato, hanno riguardato la legittimità costituzionale di una norma penale che punisce l'agevolazione del suicidio e hanno esclusivamente inciso sulle cause di non punibilità rispetto a quel reato: un ambito preciso e circoscritto dell'ordinamento giuridico, diverso dalla fissazione di una legislazione in materia di livelli essenziali di prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali.

A quelle decisioni, quindi, non dovrebbe essere attribuita una portata che non è loro propria, e che esse hanno anzi espressamente escluso, e tale, addirittura, da poter sostituire una «legislazione dello Stato» che disciplini positivamente l'istituto del «suicidio» o, anche solo, che stabilisca i «principi fondamentali» rispetto alla gestione di quell'istituto nell'ambito della «tutela della salute».

Tanto è vero che, nella sentenza n. 242 del 2019, codesta Corte riteneva di «ribadire con vigore l'auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, conformemente ai principi precedentemente enunciati».

In altri termini, le pronunce di codesta Corte non hanno introdotto nell'ordinamento l'istituto giuridico del «diritto al suicidio assistito», disciplinandone tutti gli aspetti che sono connessi alla sua introduzione nell'ordinamento civile e penale, anche perché non era quella la questione che doveva essere esaminata. Codesta Corte ha solo escluso la punibilità di un soggetto che abbia prestato assistenza o aiuto ad un altro individuo, quando questi, in determinate condizioni, avesse deciso di porre fine alla sua vita.

In questo quadro si pone, dunque, il quesito relativo alla possibilità che quegli interventi strutturali e organizzativi (necessari affinché il servizio sanitario possa svolgere le attività accertative, le sole che sono state individuate dalla Corte costituzionale) possano essere effettuati con legge regionale.

Al quesito deve essere data risposta negativa, perché tutte le determinazioni assunte implicano scelte tutt'altro che meramente organizzative, bensì tali da incidere direttamente sul diritto alla vita; per questo non possono che rientrare nella competenza esclusiva del legislatore statale.



2.3 È opportuno rilevare, infine, che non sarebbe invocabile - a favore di una disciplina regionale del «fine vita» - l'applicazione del principio di «cedevolezza invertita» (Corte costituzionale, sentenza n. 398 del 2006), a fronte dell'inerzia del legislatore statale, per come la legge regionale dispone con la previsione di cui all'art. 8.

Ciò in quanto - com'è noto - la cedevolezza normativa può essere prevista dalla Regione in materie di propria competenza legislativa, «senza però che la previsione della clausola consenta alle Regioni di intervenire in ordine a profili che attengano alla competenza esclusiva del legislatore statale» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2019): profili che nella materia in esame - come rilevato in precedenza - certamente sussistono.

Né il carattere asseritamente temporaneo della normativa regionale si presta in alcun modo a incidere sulle considerazioni sopra svolte.

D'altro canto, la non necessarietà di una legge regionale per rendere immediatamente operativi i precetti fissati dalle decisioni della Corte costituzionale è inequivocabilmente confermata dal fatto che già in alcuni casi tali precetti hanno ricevuto applicazione, valendo a scriminare casi di aiuto al suicidio realizzati dopo il 2019 nella ricorrenza dei presupposti indicati dalle sentenze stesse, garantendosi così piena applicazione dei loro principi. Appare quindi evidente la finalità della legge regionale di andare oltre a quanto richiesto dalla Corte costituzionale, invadendo un campo che - per le ragioni esposte - rientra nell'esclusiva competenza dello Stato.

Per gli evidenziati profili, la legge regionale in argomento si pone, nel suo complesso e nella sua interezza, anche in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto impingente su titolo competenziale legislativo di esclusiva pertinenza dello Stato.

Entro questa ottica, devono dirsi affetti dal medesimo vizio di incostituzionalità, anche singolarmente considerati, sia l'art. 2 della legge regionale in esame, disciplinante i «requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito», sia l'art. 6, in combinato disposto con l'art. 7, norma finanziaria, laddove prevedono, l'uno, la «gratuità della prestazione», e, l'altro, che la copertura degli oneri di cui all'art. 5 sono imputati, come ricordato in precedenza, alla «missione 13 - programma 02 - titolo 1» (relativo al «finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA»).

Vale al riguardo considerare che di livello di assistenza superiore può legittimamente parlarsi solo se il legislatore statale abbia già definito i livelli essenziali di assistenza uniformi sul territorio nazionale.

3. Illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della L.R. Sardegna n. 26/2025, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) e lettera *m*), della Costituzione, dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante lo «Statuto speciale della Sardegna», anche in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge n. 208/2015, e in relazione all'art. 2 della legge n. 3/2018 (quali norme statali interposte).

I precedenti motivi di ricorso, siccome in principalità rivolti nei confronti dell'intera L.R. Sardegna n. 26/2025, e comunque anche nei confronti degli articoli 1, 2, 6 e 7 della stessa, intendono pervenire all'integrale annullamento del provvedimento legislativo regionale di che trattasi.

È dunque in via subordinata che si formula anche il presente motivo di ricorso, rivolto specificamente nei confronti degli articoli 3 e 4 della medesima legge regionale.

3.1 Come evidenziato in premessa, l'art. 3 della legge regionale ha previsto che le aziende sanitarie regionali istituiscano una «Commissione multidisciplinare permanente» nei seguenti testuali termini:

«1. Entro quindici giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le aziende sanitarie regionali istituiscono una Commissione multidisciplinare permanente per la verifica della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, per l'accesso al suicidio medicalmente assistito nonché per la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione.

2. La Commissione prevista al comma 1 è composta da: *a*) un medico palliativista; *b*) un medico neurologo; *c*) un medico psichiatra; *d*) un medico anestesista; *e*) un infermiere; *f*) uno psicologo.

3. I componenti sono individuati, su base volontaria, nell'ambito del personale dipendente dell'azienda sanitaria regionale. In caso di indisponibilità di personale interno, i componenti possono essere individuati fra i dipendenti di altre aziende od enti del servizio sanitario regionale.

4. La Commissione può essere integrata di volta in volta da un medico specialista nella patologia da cui è affetta la persona interessata ad accedere al suicidio medicalmente assistito.

5. Le aziende sanitarie regionali assicurano ai componenti un'adeguata formazione specifica in materia di cure palliative.

6. La partecipazione alla Commissione non comporta la corresponsione di compensi, gettoni di presenza o altre indennità comunque denominate, fatto salvo il rimborso delle spese sostenute, nei limiti previsti per il personale dipendente, che è posto a carico dell'azienda sanitaria regionale presso cui è istituita la Commissione».



A tale Commissione vengono dunque attribuiti compiti e funzioni relative a diritti e pretese attivabili nei confronti del Servizio sanitario nazionale non previsti (essendosi, si ribadisce, la Corte costituzionale limitata a rendere legittima, a certe condizioni, una condotta penalmente rilevante) e comunque non ancora disciplinati da alcuna disposizione di legge statale.

3.2 Tali compiti e funzioni sono destinati a sovrapporsi con le competenze indiscutibilmente riservate dalla legge statale ai comitati di cui ai decreti ministeriali Salute del 26 e 30 gennaio 2023.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 242/2019, ha infatti individuato proprio nei comitati etici territorialmente competenti «l'organo collegiale terzo, munito delle adeguate competenze, il quale possa garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità». Ha rilevato la Corte che «tali comitati - quali organismi di consultazione e di riferimento per i problemi di natura etica che possano presentarsi nella pratica sanitaria - sono, infatti, investiti di funzioni consultive intese a garantire la tutela dei diritti e dei valori della persona in confronto alle sperimentazioni cliniche di medicinali o, *amplius*, all'uso di questi ultimi e dei dispositivi medici (art. 12, comma 10, lettera c, del decreto-legge n. 158 del 2012; art. 1 del decreto ministeriale della salute 8 febbraio 2013, recante «Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici»: funzioni che involgono specificamente la salvaguardia di soggetti vulnerabili e che si estendono anche al cosiddetto uso compassionevole di medicinali nei confronti di pazienti affetti da patologie per le quali non siano disponibili valide alternative terapeutiche (articoli 1 e 4 del decreto del Ministro della salute 7 settembre 2017, recante «Disciplina dell'uso terapeutico di medicinali sottoposto a sperimentazione clinica»).

Nella richiamata sentenza del 2019, codesta Corte, sempre ribadendo che l'intervento del legislatore statale risulta non surrogabile da quello regionale, ha chiaramente individuato quali siano gli organismi (di costituzione statale) che, nelle more di un intervento del Parlamento, sono idonei e legittimati a esprimere il parere sulle condizioni di pazienti affetti da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche.

I «comitati etici» ai quali la Corte ha fatto riferimento sono quelli previsti dall'art. 12, comma 10, del decreto-legge n. 158/2012 (convertito con legge n. 189/2012) che sono stati in prima battuta disciplinati, nei requisiti minimi, per assicurare uniformità di composizione e funzioni sul territorio nazionale, con il decreto ministeriale Salute dell'8 febbraio 2013, il cui art. 1, comma 2, stabiliva che «ove non già attribuita a specifici organismi, i comitati etici possono svolgere anche funzioni consultive in relazione a questioni etiche connesse con le attività scientifiche e assistenziali, allo scopo di proteggere e promuovere i valori della persona. I comitati etici, inoltre, possono proporre iniziative di formazione di operatori sanitari relativamente a temi in materia di bioetica».

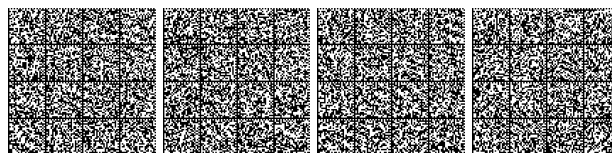
Successivamente, è intervenuto un nuovo provvedimento legislativo (la legge n. 3/2018, recante «Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute»), con l'obiettivo, tra gli altri, di razionalizzare e ridurre i Comitati etici. Con i successivi decreti del Ministero della salute del gennaio 2023 è stata data attuazione alla disposizione normativa del 2018. In particolare, con il decreto ministeriale del 26 gennaio 2023 sono stati individuati i quaranta comitati etici territoriali da mantenere in funzione, e con il decreto ministeriale 30 gennaio 2023 sono stati definiti i criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici territoriali.

Questi comitati etici, ridisegnati sulla base - oltretutto - di un'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni, sono dunque proprio gli organismi ai quali ha fatto riferimento la Corte costituzionale come unici competenti a rendere le eventuali valutazioni dalla stessa Corte indicate.

In altri termini, secondo la Corte costituzionale, solo i comitati tecnici territoriali - siccome regolati in maniera uniforme sul territorio nazionale da disposizioni statali, e competenti, in via esclusiva, alla valutazione *off label* per fini compassionevoli di farmaci - possono essere interpellati per rendere eventuali pareri che saranno poi rilevanti al fine di considerare non punibile, in ambito penale, la condotta di chi asseconda la scelta di un paziente versante nelle condizioni individuate dalla Corte medesima.

La Commissione prevista dalla legge regionale in esame non è uno dei comitati etici individuati nell'elenco allegato al decreto ministeriale Salute del 26 gennaio 2023, e non è neppure un comitato che possa ritenersi rientrante nella previsione di cui all'art. 1, comma 4, dello stesso decreto. Essa è infatti un organismo di esclusiva provenienza regionale.

Non può dunque rimettersi la valutazione prevista dalla Corte ai fini della scriminante della responsabilità penale a organismi di volta in volta creati, con regole autonome, da ciascuna Regione. Basti qui considerare che la Commissione di cui all'art. 3 della legge regionale n. 26 del 2025 risulta essere dotata di una composizione particolarmente ampia (sette membri, di cui sei in via ordinaria e uno in via eventuale), senza tuttavia prevedere se essa si debba esprimere all'unanimità o a maggioranza: profilo decisivo per connotare l'operare concreto dell'istituto, perché, se prevalesse una deliberazione a maggioranza, potrebbero essere private di peso competenze, invece, essenziali; al contrario, se si pervenisse ad imporre una deliberazione unanime verrebbero poste sullo stesso piano competenze assai differenti, di peso estremamente diverso.



La scelta delle professionalità operata dalla legge regionale deriva probabilmente dall'improprio cumulo sul medesimo organo sia della competenza a valutare i presupposti di accesso al percorso, sia della competenza ad approvare, dal punto di vista medico, le modalità di esecuzione della procedura di suicidio medicalmente assistito.

Quello che è certo è che la concreta scelta delle professionalità destinate a comporre la Commissione è radicalmente diversa da quella fissata dalla normativa statale per i comitati etici richiamati dalla sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale.

3.3 Ne deriva che anche le relative previsioni regionali sulla istituzione e sui compiti di tale Commissione si pongono, *ex se* considerate, in contrasto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Esse, d'altra parte, si pongono anche in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in uno con i parametri legislativi statali interposti di cui all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della Legge n. 208/2015 (che disciplina - come noto - le modalità necessariamente condivise tra Stato e Regioni di definizione e di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria) e di cui all'art. 2 della legge n. 3/2018, il cui comma 7 ha demandato ad apposito decreto del Ministro della salute la individuazione dei comitati etici territoriali poi considerati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 242/2019.

3.4 Analoghe considerazioni, e correlative censure di incostituzionalità, vanno svolte circa il ruolo delineato dalla legge regionale per il «Comitato etico territorialmente competente», deputato, in base all'art. 4, comma 7, (5) a rendere «alla Commissione il proprio parere», del quale non è specificata la natura (se vincolante, facoltativo o idoneo ad imporre almeno, ove contrario, una valutazione rinforzata), e inoltre perché, per come la norma è strutturata, sembrerebbe che da tale parere si possa prescindere ove esso non sia reso nel termine (di dieci giorni) fissato dallo stesso art. 4, comma 7.

Anche tali elementi confermano come le scelte asseritamente organizzative di un servizio implicano, invece, decisioni di portata generale sul modo in cui si intende connotare concretamente l'istituto giuridico del «suicidio medicalmente assistito».

3.5 Ancora per le stesse ragioni, si ritiene confliggente con la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» la previsione per cui l'attivazione del procedimento è rimessa ad una «istanza della persona interessata» (articolo 4, comma 1 (6)), non meglio specificata nelle sue caratteristiche di contenuto e di forma.

Al riguardo, resta incerto anche il rapporto con le forme, assai più precise, che la legge n. 219 del 2017 detta per l'acquisizione del consenso ad un trattamento sanitario e che sono indicate espressamente come applicabili dalla Corte costituzionale.

Dubbio è anche il fatto che la disciplina del contenuto e della forma della relevantissima facoltà dell'interessato di «sospendere o annullare l'erogazione del trattamento» (art. 4, comma 12) (7) sia dettata con mero rinvio all'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017, che disciplina il consenso informato ad un trattamento sanitario, il quale ha, per definizione, un contenuto assai meno importante, delicato e invasivo di una procedura volta alla esecuzione di un suicidio medicalmente assistito e, in particolare, della sospensione o annullamento di quella stessa procedura.

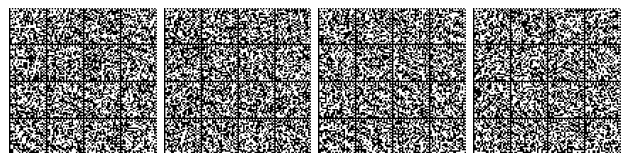
3.6 La legge regionale in esame, oltre a porsi in violazione, in ragione di quanto sin qui esposto, della competenza statale esclusiva nella materia di ordinamento civile e penale [art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione] e nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione], eccede anche dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione dal suo Statuto speciale.

Si è già ricordato, nell'ambito del primo motivo di ricorso, l'orientamento di codesta Corte (*ex plurimis* sentenze nn. 119 del 2019 e 279 del 2020) nel senso di ravvisare l'esonero dall'onere di confrontare le competenze legislative previste dallo statuto autonomo nel caso in cui le disposizioni censurate riguardino la violazione di competenze esclusive statali.

(5) Per quanto in particolare ora rileva, l'art. 4, comma 7, della legge regionale in discorso testualmente recita: «La Commissione effettua gli adempimenti di cui ai commi 4, 5 e 6 nel termine di dieci giorni dalla convocazione da parte dell'azienda sanitaria. Entro il medesimo termine, la Commissione trasmette l'esito degli accertamenti effettuati e le determinazioni assunte in ordine alle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito al comitato etico territorialmente competente, il quale dispone di dieci giorni per trasmettere alla Commissione il proprio parere».

(6) Per quanto in particolare ora rileva, l'art. 4, comma 1, della legge regionale in discorso testualmente recita: «Il procedimento di verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, si conclude entro il termine complessivo di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza della persona interessata all'azienda sanitaria competente per territorio. Il termine può essere sospeso una sola volta, per un periodo non superiore a cinque giorni, per eventuali ulteriori accertamenti».

(7) Per quanto in particolare ora rileva, l'art. 4, comma 12, della legge regionale in discorso testualmente recita: «La persona in possesso dei requisiti autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento. In tali casi la relativa manifestazione di volontà è acquisita con le modalità e secondo le forme previste dall'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017».



Ad ogni buon conto, in relazione alla esposta violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione., riferita alla materia legislativa concorrente della tutela della salute, e come si è già avuto modo di rappresentare nell'ambito del primo motivo di ricorso, essa si pone anche in violazione dell'art. 4, lettera i), dello Statuto speciale, che sottopone l'intervento legislativo regionale in materia di «igiene e sanità pubblica» (la quale di per sé sarebbe, propriamente, competenza distinta dalla «tutela della salute»), oltre che ai limiti richiamati nell'art. 3 dello Statuto, anche ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

P. Q. M.

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato, il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare – in accoglimento delle suesposte censure - la illegittimità costituzionale della L.R. Sardegna 26 settembre 2025, n. 26, nonché degli articoli in precedenza indicati, per le ragioni e nei termini dettagliati nel presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 novembre 2025, con allegata relazione;

2) copia della legge della Regione Sardegna 18 marzo 2025, n. 26.

Roma, 24 novembre 2025

Gli Avvocati dello Stato: GALLUZZO - FIORENTINO - CASELLI - LA GRECA

25C00295

N. 232

Ordinanza del 9 gennaio 2025 del Tribunale di Imperia nel procedimento civile promosso da M. P.

Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Condizioni – Esclusione, in esito alle sentenze della Corte costituzionale n. 557 del 1988 e n. 245 del 2004, in caso di dissenso dei figli maggiorenni dell'adottante – Omessa attribuzione al giudice, quando è negato l'assenso dei figli maggiorenni dell'adottante, del potere di pronunciare ugualmente l'adozione, ove ritenga il loro dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, analogamente a quanto si prevede in relazione al dissenso pronunciato dai genitori dell'adottando e dal coniuge non legalmente convivente e non legalmente separato dell'adottante e dell'adottando.

– Codice civile, art. 297, secondo comma.

IL TRIBUNALE DI IMPERIA

VOLONTARIA GIURISDIZIONE

Il Tribunale di Imperia, riunito in Camera di consiglio e composto dai seguenti magistrati:

dott. Eduardo Bracco - Presidente rel.;

dott. Pasquale Longarini - giudice;

dott.ssa Paola Cappello - giudice;

esaminati gli atti del procedimento di V.G. n. 875/2024, promosso da P.M., difeso dall'avv. Manuela Samengo, in cui si è costituito P.M., difeso dall'avv. Donatella C. Carroni, avente ad oggetto «adozione di maggiorenne», ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale (articoli 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87);



Il Tribunale di Imperia intende sollevare, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 297, secondo comma, del codice civile, nella parte in cui non attribuisce al giudice, quando è negato l'assenso dei figli maggiorenni dell'adottante, il potere di pronunciare ugualmente l'adozione, ove ritenga il loro dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, così come previsto dalla citata norma in relazione al dissenso pronunciato dai genitori dell'adottando e dal coniuge non convivente e non legalmente separato dell'adottante e dell'adottando.

FATTI

P.M., nato ad ... il ..., con ricorso datato 20 giugno 2024, ha chiesto di adottare la maggiorenne ... è il cognome del secondo marito - nata a ..., il ... (di seguito ...).

Suo figlio, P.M., maggiorenne, nato a ... (...) il ..., costituitosi nel giudizio, ha espresso il dissenso, chiedendo non farsi luogo all'adozione.

Il problema posto dalla causa è quello di stabilire se il dissenso di P.M. sia o meno vincolante per il Tribunale.

Gli altri presupposti per l'adozione ci sarebbero tutti: vi è la prescritta differenza di età tra adottante e adottanda (art. 291 del codice civile); si ravvisa la convenienza per quest'ultima, che ha espresso il consenso all'adozione (articoli 296 e 312 del codice civile); la moglie dell'adottante, che è anche la madre dell'adottanda, è d'accordo (art. 297 del codice civile).

Non vi sono altre persone che devono interloquire: in particolare il padre dell'adottanda è ignoto e non ha mai riconosciuto la figlia, mentre ..., divorziata due volte, è di stato libero.

Si espone la situazione di fatto.

L'adottante P.M.:

dal primo matrimonio ha avuto il figlio ..., come detto in oggi maggiorenne;

dopo il divorzio, nell'anno ... intraprese una relazione sentimentale con ..., nata in ..., sfociata nel matrimonio nel ...;

tale seconda moglie aveva una figlia, ..., divorziata due volte e madre di due bambine minorenni;

... ha vissuto nel suo Paese di origine fino al mese di ... del ..., allorché, in fuga dalla guerra, portando con sé le sue due figlie, raggiunse sua madre in Italia, andando a vivere con lei ad ...;

dunque, dal ..., lui e sua moglie hanno ospitato a casa ... e le sue due bambine.

L'adottanda ..., all'udienza del 9 dicembre 2024, rispondendo alle domande del magistrato, ha dichiarato: «Considero M.P. mio padre. Dal mese di ... vivo a casa sua, con lui, con mia madre e con le mie due bimbe. Formiamo una famiglia. Non ho mai conosciuto il mio genitore biologico e dal mio certificato di nascita come figura maschile risulta mio nonno materno. Sono d'accordo ad essere adottata da M. In Ucraina ho lasciato una nonna e uno zio. Le mie figlie hanno 14 e 5 anni».

P.M., figlio maggiorenne dell'adottante, ha espresso il dissenso all'adozione di ..., rappresentando la situazione di aspra conflittualità col padre, dovuta essenzialmente agli asseriti gravi torti che questi avrebbe inflitto a lui e soprattutto a sua madre (la sentenza di separazione dei suoi genitori fu con addebito al marito).

Alla citata udienza ha dichiarato: «Con mio padre non ho rapporti da anni, non lo considero neppure mio padre, non ho alcuna stima nei suoi confronti ed anzi nutro un profondo rancore per quello che ha fatto passare a mia madre (violenze fisiche e psicologiche) e a me (violenze psicologiche). Per lui la cosa più importante è il denaro; in costanza di matrimonio con mia madre si è appropriato di oltre centomila euro, prelevandoli dal conto bancario a loro cointestato.

Avrebbe dovuto restituire l'importo a mia madre e non lo ha fatto. Il motivo per il quale esprimo il mio dissenso all'adozione è economico, intendendo tutelare la mia posizione di erede legittimo, anche perché, come ho riferito, mio padre si è appropriato di denaro della famiglia».

..., madre dell'adottanda e moglie dell'adottante, alla citata udienza, ha dichiarato: «Con mio marito i rapporti sono sereni. Lui ha accolto mia figlia ... come fosse una figlia sua. Ciò anche perché, a mio parere, non ha rapporti col figlio M. ed ha piacere di avere una figlia. A mio parere la scelta di mio marito di adottare mia figlia nasce da un'esigenza affettiva, più che da un'intenzione di assicurarle un beneficio economico. Sono assolutamente d'accordo all'accoglimento della domanda di adozione ... Mio marito può essere una persona irascibile, ma non certamente violenta. Non ha mai alzato un dito su di me nei sedici anni di nostra convivenza».



Può aggiungersi che, relativamente all'aspetto economico, P.M. non è persona facoltosa: percepisce una pensione di 1.915 euro al mese, è proprietario della sola casa coniugale di Imperia (dichiara il figlio M. che avrebbe intestato un secondo appartamento alla moglie ...), non ha altri beni, né altre rendite.

Si segnala, inoltre, che padre e figlio vivono distanti: il primo a ..., P.M. a ... (...); infine, almeno dal ..., quando ci fu la separazione, tra di loro non c'è un legame affettivo, al contrario, i loro rapporti sono quasi inesistenti e, comunque, livorosi ed aspri.

VALUTAZIONI TECNICHE

Come si è anticipato, la questione che si pone consiste nel decidere se il dissenso di P.M. sia vincolante e come tale ostativo all'adozione di ..., oppure, non sia vincolante e, ove fosse ritenuto ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottanda, consentirebbe di pronunciare l'adozione.

Orbene, l'art. 296 del codice civile prevede, per farsi luogo all'adozione, il consenso dell'adottante e dell'adottanda, acquisiti nel caso di specie.

L'art. 297 del codice civile stabilisce, al primo comma, che «per l'adozione è necessario l'assenso dei genitori dell'adottando e l'assenso del coniuge dell'adottante e dell'adottando, se coniugati e non legalmente separati», mentre al secondo comma prevede la valutazione discrezionale del giudice in alcune ipotesi di dissenso («Quando è negato l'assenso previsto dal primo comma, il tribunale, sentiti gli interessati, su istanza dell'adottante, può, ove ritenga il rifiuto ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, pronunciare ugualmente l'adozione, salvo che si tratti dell'assenso dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale o del coniuge, se convivente, dell'adottante o dell'adottando. Parimenti il tribunale può pronunciare l'adozione quando è impossibile ottenere l'assenso per incapacità o irreperibilità delle persone chiamate ad esprimerlo»).

Dunque, la norma non contempla l'ipotesi del dissenso espresso dal discendente maggiorenne dell'adottante e ciò perché, fino al 1988, l'art. 291 del codice civile non consentiva l'adozione a coloro che avessero discendenti legittimi o legittimati.

Con sentenza n. 557 del 1988, la Corte costituzionale, dichiarò «l'illegittimità costituzionale dell'art. 291 del codice civile, nella parte in cui non consente l'adozione a persone che abbiano discendenti legittimi o legittimati maggiorenni e consenzienti», con la seguente motivazione: «... Nella fattispecie rileva la Corte che, mentre l'esistenza del coniuge non osta all'adozione, sempre che questi presti il suo assenso (art. 297, primo comma, del codice civile), la circostanza che vi siano figli legittimi o legittimati, benché maggiorenni e consenzienti, impedisce che si possa procedere alla adozione medesima. Tale differente valutazione legislativa dell'assenso di persone (rispettivamente coniuge e figli), tutte facenti parte della famiglia legittima dell'adottante, ed egualmente interessate, sia sotto l'aspetto morale che sotto quello patrimoniale, anche in relazione al favor sempre dimostrato del legislatore verso l'istituto, appare chiaramente incongrua. Non sussiste, infatti, un motivo razionale per ritenere sufficientemente tutelata la posizione del coniuge attraverso la previsione del suo assenso, e per non disporre analogamente, in una situazione sostanzialmente identica, rispetto ai discendenti legittimi o legittimati maggiorenni e consenzienti. Deve concludersi che la norma impugnata viola, per la parte a cui si riferisce l'ordinanza di rimessione, il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione) e deve quindi esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale».

Successiva sentenza della Corte costituzionale, la n. 245 del 2004, estese la previsione ai figli naturali riconosciuti dell'adottante, prevedendo, anche in tal caso che, per farsi luogo all'adozione, i figli maggiorenni dovessero essere consenzienti.

La Corte costituzionale intervenne ulteriormente con la sentenza n. 345/1992 - che qui non rileva - affermando che, nel caso di incapacità dei figli di esprimere l'assenso perché interdetti, sia applicabile per analogia l'art. 297, secondo comma, del codice civile, estendendo anche a tale ipotesi il potere del Tribunale di procedere ad una valutazione comparativa degli interessi.

Orbene, con le due citate decisioni, numeri 557/1988 e 245/2004, la Corte, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, da un lato intese consentire l'adozione a persone che hanno figli, dall'altro - essendo necessario accordare una tutela a costoro, che potrebbero sentirsi lesi dall'adozione - rilevò una disparità di trattamento tra il coniuge e i figli dell'adottante (siano essi legittimi, legittimati o naturali), atteso che prima di allora era richiesto solo al coniuge di prestare l'assenso all'adozione, non anche ai figli maggiorenni dell'adottante, nonostante sia l'uno che gli altri facessero parte del medesimo nucleo familiare e fossero ugualmente interessati, sia sotto l'aspetto morale che patrimoniale, all'inserimento di un nuovo membro nella famiglia.



Dalle due decisioni, con riferimento a quanto qui di interesse, emerge un dato letterale inequivoco: l'adozione è consentita solo se il figlio maggiorenne dell'adottante presti l'assenso, configurandosi, pertanto, la sua manifestazione di volontà come vincolante e non superabile dal giudice: il dissenso del figlio maggiorenne dell'adottante è, dunque, un elemento ostativo all'adottabilità del maggiorenne.

In sostanza, il legislatore ha previsto i casi in cui il dissenso non sia vincolante per il giudice e tra questi non è contemplato quello espresso dal discendente maggiorenne dell'adottante.

La necessità dell'assenso «vincolante» di quest'ultimo deriva, quindi, dagli interventi della Corte Costituzionale e dal combinato disposto degli articoli 291 e 297 del codice civile, pur in assenza di una specifica previsione normativa.

Tale è l'interpretazione della giurisprudenza di merito, dandosi però atto che la Corte d'appello di Cagliari, con sentenza n. 3/2023, pubbl. il 9 maggio 2023, con un'interpretazione costituzionalmente orientata, ha stabilito che il dissenso dei figli maggiorenni dell'adottante, che non siano con lui conviventi, non sarebbe ostativo all'adozione, avendo per il Tribunale «un valore non già assoluto ed insindacabile, fino al mero arbitrio ... bensì un valore più limitato e contenuto», ricevendo tutela «soltanto nell'eventualità che l'adozione arrechi loro un grave pregiudizio».

Dunque, per i giudici cagliaritari, se il dissenso dei figli maggiorenni dell'adottante fosse ritenuto ingiustificato, potrebbe ugualmente pronunciarsi l'adozione.

Si impongono alcune considerazioni.

La sentenza della Corte d'appello di Cagliari si inserisce nel solco di una giurisprudenza volta ad una rivisitazione storico-sistematica dell'istituto dell'adozione di maggiorenni, al fine di ricercare un equilibrio nelle complicate dinamiche familiari, alla stregua del mutamento della società civile ed al crescente fenomeno dei nuclei familiari «allargati».

È senz'altro compito del giudice adoperarsi al fine di dare un riconoscimento giuridico a situazioni familiari che siano consolidate nel tempo e siano fondate su solidi legami affettivi e ciò anche in relazione all'art. 8 CEDU, che impone allo Stato obblighi positivi di tutela effettiva della «vita privata e familiare», secondo la nozione ampia elaborata dalla giurisprudenza delle Corti sovranazionali (nella sentenza CEDU del 13 ottobre 2015 leggesi che «dove è accertata l'esistenza di un legame affettivo, lo Stato deve in linea di principio agire in modo da permettere a tale legame di svilupparsi»), comprensiva di ogni espressione della personalità e dignità della persona, non essendovi dubbio che nella nozione di «vita familiare» rientri anche la filiazione adottiva.

L'istituto dell'adozione del maggiorenne in origine assolveva ad una precipua funzione economica, che era quella di dare, a chi non aveva discendenti, un erede, cui trasmettere un nome e un patrimonio, con limitate implicazioni personali ed affettive.

Lo scopo esclusivamente economico dell'adozione di maggiorenni è andato col tempo erodendosi, perdendo la sua connotazione essenzialmente patrimoniale, per divenire strumento di consolidamento di relazioni affettive, al fine di garantire l'unità familiare.

Assume sempre maggior rilievo l'esigenza dell'adottante di conferire riconoscimento giuridico a stabili relazioni sociali ed affettive all'interno di una famiglia allargata: i casi tipici sono quelli in cui si voglia instaurare un legame giuridico col figlio maggiorenne del coniuge o del partner, ovvero si intenda far entrare nel proprio nucleo familiare un nipote o una persona cara.

La Corte di cassazione, con sentenza n. 7667/2020 - nell'esaminare il caso di una donna, rimasta orfana di padre, che sin dall'età di dodici anni era vissuta con la madre ed il compagno di lei, che l'aveva cresciuta come una figlia e nel derogare, con un'interpretazione costituzionalmente orientata, all'ostacolo della differenza di età prescritta dall'art. 291 del codice civile - ha osservato che «l'istituto dell'adozione di maggiorenni ... ha perso la sua originaria connotazione diretta ad assicurare all'adottante la continuità della sua casata e del suo patrimonio, per assumere la funzione di riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria, nonché di una storia personale, di adottante e adottando, con la finalità di strumento volto a consentire la formazione di famiglie tra soggetti che, seppur maggiorenni, sono tra loro legati da vincoli personali, morali e civili».

Orbene, questo Tribunale è consapevole del proprio dovere di verificare, prima di sollevare la questione di costituzionalità, costituente un'*extrema ratio*, la concreta possibilità di attribuire alla norma denunciata un significato diverso da quello censurato e tale da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

È consapevole di dover provare a percorrere la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata, alla stregua del dato normativo, della logica, dei principi e dei valori, riponendo attenzione, nella difficile opera del bilanciamento dei valori e nella ricerca di un punto di equilibrio, a non travalicare le proprie funzioni, sostituendosi impropriamente al legislatore o alla Corte costituzionale.



Questo Tribunale ha apprezzato lo sforzo interpretativo della Corte d'appello di Cagliari che, richiamando anche la sentenza della Cassazione n. 7667/2020 (che attribuisce al giudice il potere di derogare al rigido disposto dell'art. 291 del codice civile, relativamente al divario di almeno diciotto anni, che deve sussistere tra adottante e adottato), assume come presupposto il carattere generale della disciplina dettata dall'art. 297, secondo comma, del codice civile, assegnando al dissenso dei figli maggiorenni dell'adottante, se non conviventi, un valore non vincolante, bensì sindacabile dal giudice.

Tuttavia, non ritiene questo Tribunale, dopo ampia meditazione, che sia percorribile tale strada, che sembra travalicare la lettera della legge, pervenendo ad una disapplicazione del testo normativo.

Il citato secondo comma dell'art. 297 del codice civile, infatti, come detto, non prevede che il dissenso dei figli maggiorenni dell'adottante possa essere superato dal giudice, qualora lo ritenga ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando.

Inoltre, le due citate sentenze della Corte costituzionale, numeri 557/1988 e 245/2004, richiedono espressamente, per farsi luogo all'adozione, che il figlio maggiorenne dell'adottante sia consenziente.

Al Giudice delle leggi non si sottopongono questioni che ha già risolto, come se esistesse un grado di appello alle sue decisioni, ma qui la situazione è particolare.

Come si è detto, l'istituto dell'adozione di maggiorenni registra un'evoluzione storica, per il mutare dei costumi della società civile sui temi della famiglia; quelle due sentenze furono pronunciate in un'epoca in cui l'istituto aveva una finalità diversa da quella che ricopre in oggi, ove la valenza solidaristica e affettiva si è in gran parte sostituita al dato essenzialmente patrimoniale.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, appare indispensabile una rivisitazione della problematica posta, con intervento chiarificatore della Corte costituzionale.

RILEVANZA

Tornando sinteticamente ai fatti, P.M. intende adottare ..., figlia maggiorenne di sua moglie; la ragazza, con due figlie minorenni, vive nel nucleo familiare dell'adottante da due anni e dieci mesi circa; l'adottante vorrebbe farla entrare nella propria famiglia, dando riconoscimento giuridico ad una relazione sociale e affettiva che si è creata; ... è consenziente e trarrebbe vantaggio dall'adozione, vedendosi ufficialmente accolta, insieme alle due figlie, nella nuova famiglia.

P.M., figlio maggiorenne dell'adottante, ha espresso il dissenso, motivandolo esclusivamente sotto il profilo economico/ereditario, non escludendo il Tribunale che, in qualche misura, egli persegua finalità ritorsive (anche considerato che il padre non è particolarmente benestante); nutre un profondo rancore verso il genitore, con cui ha rapporti sporadici e pessimi; vivono distanti, in diverse regioni; al di là dell'aspetto economico, l'adozione non inciderebbe in alcuna misura sulla sua vita e la mancata adozione non migliorerebbe i suoi rapporti col padre.

La questione che si sottopone alla Corte costituzionale appare rilevante, in quanto pregiudiziale al giudizio in corso e tale da determinarne l'esito, ed in particolare:

qualora la delibazione del Giudice delle leggi portasse ad una pronuncia di inammissibilità (per uno dei molteplici profili previsti), così da precludere l'esame del merito, ovvero si ritenesse l'infondatezza della questione prospettata, questo Tribunale, allo stato del diritto vigente, per le ragioni esposte, in assenza di indicazioni della Corte e di elementi sopravvenuti di valutazione, interpreterebbe il citato art. 297 del codice civile nel senso di ritenere vincolante il dissenso all'adozione espresso da P.M.;

qualora invece la citata norma fosse ritenuta costituzionalmente illegittima, come prospettato - nella parte in cui non attribuisce al tribunale, quando è negato l'assenso dei figli maggiorenni dell'adottante, il potere di pronunciare ugualmente l'adozione, ove ritenga il dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando - si aprirebbe un diverso scenario e, nel contesto fattuale esposto, vi sarebbe la rilevante probabilità che il dissenso di P.M. sarà considerato ingiustificato.

In sostanza, l'accoglimento o meno della domanda di adozione di ..., formulata da P.M., potrà essere disattesa o accolta da questo Tribunale in dipendenza di quanto deciderà la Corte costituzionale.



NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Ai sensi degli articoli 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudice ha l'obbligo di sollevare questioni di legittimità costituzionale, di ufficio (come nel caso di specie) o su istanza delle parti, quando - nutrendo seri dubbi di conformità di disposizioni di legge rispetto a principi costituzionali - non le ritenga manifestamente infondate.

Questo Tribunale, per le ragioni che seguono, ritiene non manifestamente infondata la questione proposta, che è quella della legittimità costituzionale dell'art. 297 del codice civile, relativamente al dissenso espresso all'adozione dal figlio maggiorenne dell'adottante, in relazione al principio di eguaglianza consacrato nell'art. 3 della Costituzione.

Per la Corte costituzionale, sentenza 11 aprile 2023, n. 67, «la violazione del principio di eguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili. Il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali e può articolare diversamente le relative discipline avendo riguardo alle specifiche esigenze di ciascun modello processuale».

Premesso quanto precede, a parere del Collegio occorre coordinare e raffrontare la posizione dei figli maggiorenni dell'adottante - in oggi chiamati ad esprimersi, essendo caduto il divieto di adozione in presenza di discendenti - con quelle del coniuge dell'adottante e dell'adottando, nonché coi genitori dell'adottando, chiamati a manifestare l'assenso.

Per l'adozione del maggiorenne occorre, ex articoli 296 e 297 del codice civile, oltre al consenso dell'adottante e dell'adottando, l'assenso:

dei genitori dell'adottando: il giudice può superare il loro dissenso se ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando;

del coniuge dell'adottante e dell'adottando se coniugati e non legalmente separati: il giudice non può superare il loro dissenso se convivono (rispettivamente con l'adottante e l'adottando), mentre può superarlo (ove consideri il loro dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando) se non c'è un rapporto di convivenza;

dei figli maggiorenni dell'adottante: il giudice, secondo l'interpretazione data della norma da questo Tribunale, non potrebbe mai superare il loro dissenso.

Più che alle altre posizioni, quella dei figli maggiorenni dell'adottante pare assimilabile a quella del coniuge dell'adottante, perché gli uni e l'altro appartengono al nucleo familiare di quest'ultimo, risentendo emotivamente allo stesso modo dell'ingresso di una nuova persona nella loro famiglia e nutrendo i medesimi interessi di natura successoria.

Il legislatore per il coniuge dell'adottante, che non sia legalmente da lui separato, nell'esercizio della propria discrezionalità, opera una distinzione tra due situazioni, a seconda che il coniuge conviva o meno con l'adottante: nel primo caso i rapporti sono più stretti, vi è una maggiore partecipazione alla vita familiare e il dissenso del coniuge è vincolante, ostativo all'adozione, dunque non superabile; se il rapporto di convivenza non c'è, la valutazione è invece rimessa al giudice, che potrà pronunciare ugualmente l'adozione ove ritenesse quel dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando.

Ed allora, le posizioni del coniuge e del figlio maggiorenne dell'adottante, se conviventi con questi, sono disciplinate allo stesso modo dalla legge, atteso che il loro dissenso all'adozione è sempre vincolante, indipendentemente dai motivi che lo determinano, che non vanno neppure analizzati.

Il *vulnus* costituzionale si coglie per l'ipotesi della non convivenza in quanto nel caso del dissenso del figlio maggiorenne il giudice dovrà disattendere la domanda di adozione, senza poter valutare i motivi, mentre se a dissentire è il coniuge, il giudice potrà accogliere la domanda, ove considererà il dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando.

Due situazioni assimilabili vengono trattate dalla legge in modo ingiustificatamente diverso e ciò appare irragionevole ed in contrasto col principio di eguaglianza: si ravvisa un'irragionevole disparità di trattamento che, a parere di questo Tribunale, andrebbe rimossa.

Prevedere che il dissenso espresso dal figlio maggiorenne dell'adottante non convivente, perfino se immotivato o ingiustificato, sia sempre ostativo all'adozione, oltre a vanificare la volontà espressa dall'adottante, dall'adottando e dai soggetti elencati nell'art. 297 del codice civile, così impedendo che vengano giuridicamente riconosciute situazioni connotate da profondi legami affettivi, oltre a contrastare con la disciplina dettata per il coniuge dell'adottante



non convivente, oltre a porsi in contrasto con l'evoluzione dell'istituto dell'adozione quale sopra delineata, rompe il rapporto di congruenza presente nel sistema e non obbedisce al criterio di coerenza e di equilibrio, sotteso al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Ragionevolezza, coerenza ed equilibrio si avrebbero, a parere del Tribunale, ove il dissenso del figlio maggiorenne dell'adottante non convivente fosse valutato dal giudice nel bilanciamento dei contrastanti interessi, quello suo, del genitore adottante e delle altre persone chiamate ad esprimersi.

Il giudice potrà così valutare - come per il caso del coniuge non convivente dell'adottante - il dissenso del figlio maggiorenne e ritenerlo giustificato, in ipotesi, qualora l'adozione gli arrechi un grave e serio pregiudizio, ovvero ritenerlo ingiustificato, in ipotesi, qualora l'unico pregiudizio sia costituito dalla riduzione delle aspettative ereditarie.

Si pensi al caso in esame in cui il figlio dissenziente dell'adottante è in cattivi rapporti col padre, non lo frequenta, ha una vita che non si lega con la sua, non risentirebbe emotivamente e affettivamente dell'adozione, vive in un'altra regione.

In definitiva, l'art. 297 del codice civile sembra delineare un sistema contrario a quello dell'intrinseca ragionevolezza, nei termini anzidetti e riportati in dispositivo, suscitando dubbi di costituzionalità in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Il Tribunale di Imperia, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nei termini sopra indicati, dell'art. 297 del codice civile, nella parte in cui non attribuisce al giudice, quando è negato l'assenso dei figli maggiorenni dell'adottante, il potere di pronunciare ugualmente l'adozione, ove ritenga il loro dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, così come previsto dalla citata norma in relazione al dissenso pronunciato dai genitori dell'adottando e dal coniuge non convivente e non legalmente separato dell'adottante e dell'adottando.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento n. 875/2024 R.G. sino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al pubblico ministero ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Imperia, deciso il 3 gennaio 2025

Il Presidente est.: BRACCO

25C00291

N. 233

Ordinanza del 15 settembre 2025 del Commissariato per la liquidazione degli usi civici del Lazio, Umbria e Toscana nel procedimento civile promosso da Associazione regionale Università agrarie del Lazio contro Università agraria di Valmontone e altri

Usi civici – Codice delle comunicazioni elettroniche – Infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità – Previsione che per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici non è necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

– Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), art. 54-bis.



IL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

PER LE REGIONI LAZIO, UMBRIA E TOSCANA

Ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nel procedimento iscritto al n. 33 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2024, trattenuta in decisione il 14 aprile 2025 promossa dall'Associazione regionale università Agrarie del Lazio (ARUAL) nei confronti dell'Università Agraria di Valmontone (87001530580), di Infrastrutture Wireless Italiane S.p.a. (Codice fiscale e partita IVA n. 08936640963), rappresentata e difesa dagli avv.ti Filippo Lattanzi e Francesco Saverio Cantella in cui sono intervenuti, in qualità di *cives* Sara Terzini (codice fiscale TRZSIZA.87R55C858V) e Franco Masella (codice fiscale MSLFNC86L23C858U), rappresentati nella qualità di *cives* e utenti di Valmontone, rappresentati e difesi dall'avv. Roberto Renzi, premesso che con esposto del 2 settembre 2024 l'Associazione regionale università agrarie del Lazio ha denunciato a questo Commissario l'illegittima occupazione di proprietà collettive site nel Comune di Valmontone, località Mezzaselva e censite in catasto al foglio 16, particella 2/p da parte della società Infrastrutture wireless italiane spa (IN WIT).

Veniva quindi iniziato - d'ufficio - il presente procedimento.

Con comparsa depositata in data 4 dicembre 2024 si è costituita in giudizio l'Università agraria di Valmontone deducendo di aver legittimamente concesso in locazione alla società infrastrutture wireless italiane spa una porzione di terreno per installarvi le sue apparecchiature.

Rilevava che, seppure l'opera insistesse su una proprietà collettiva, non era necessaria alcuna autorizzazione ai sensi dell'art. 54-*bis* del decreto legislativo 1° agosto 2003 n. 259 (codice delle comunicazioni).

All'udienza del 9 dicembre 2024 intervenivano in giudizio Sara Terzini e Franco Maselli chiedendo di sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-*bis* del decreto legislativo 1° agosto 2003 n. 259 (codice delle comunicazioni).

All'udienza del 14 aprile 2025 la causa veniva trattenuta in decisione.

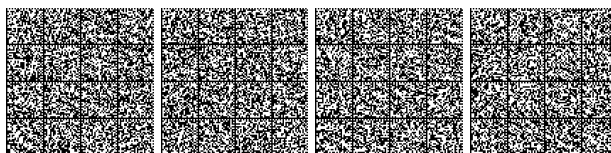
DIRITTO

1. Esaminati gli atti del procedimento, ritiene il giudicante di dover sollevare - come richiesto dagli intervenienti - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-*bis*, del decreto legislativo n. 259 del 2003, convertito con che così dispone: «1. Per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici non è necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e, ((nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli articoli 44, 45, 46, 47 o 49)) del presente codice e di realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi di telecomunicazione, non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lettera *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

L'articolo sopra richiamato esclude l'applicazione del procedimento di mutamento di destinazione d'uso di cui all'art. 12 della legge 1766 del 1927.

2. La questione è rilevante ai fini del presente giudizio.

Infatti questo giudice dovrebbe limitarsi a prendere atto della realizzazione di una rete di trasmissione e della non necessità del provvedimento di mutamento di destinazione d'uso ai sensi dell'art. 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, che nel vietare ai Comuni ed alle associazioni di alienare o mutare di destinazione i terreni di cui alla lettera *a*) del precedente art. 11, e cioè quelli convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, fa salvo il caso in cui l'alienazione o il mutamento siano autorizzati dal ministero per l'economia nazionale (poi ministero dell'agricoltura, oggi Regione), e dell'art. 41 del Regolamento per la esecuzione della predetta legge regio-decreto 26 febbraio 1928, n. 332.



Nel caso in esame, qualora non trovasse applicazione l'art. 54-*bis*, del decreto legislativo n. 259 del 2003, difettando tale autorizzazione l'opera sarebbe illegittima e non potrebbe incidere validamente sulle proprietà collettive.

L'univocità della previsione legislativa non consente diverse interpretazioni e la sdemanializzazione deriva direttamente dalla legge impugnata.

Neppure è necessario svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione.

3. La questione poi non è manifestamente infondata.

4. Invero l'art. 54-*bis* del decreto legislativo 259 del 2003 veniva introdotto dall'art. 18, comma VII, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune» convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

Ritiene innanzitutto il Commissario che difettino i presupposti della necessità e dell'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale quale il decreto-legge riguardando la previsione opere che non si sa se e quando verranno realizzate nel futuro.

Invero le situazioni straordinarie che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza dovrebbero preesistere all'esercizio del potere legislativo.

D'altro canto, la detta abolizione, essendo frutto di una «mera scelta politica» dell'esecutivo, non presenta alcun connotato d'urgenza.

5. Deve inoltre osservarsi che la materia degli usi civici è disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo da norme statali: legge 16 giugno 1927 n. 1766 e Regolamento approvato con regio decreto n. 322 del 1928 e dalla legge n. 168/2017.

La disciplina censurata elude completamente tale normativa eliminando la necessità del mutamento di destinazione d'uso nel caso di realizzazione di reti di comunicazione.

Essa, ad avviso di questo Commissario, presenta plurimi aspetti di incostituzionalità.

6. Innanzitutto per violazione dell'art. 9 della Costituzione.

Deve rilevarsi che con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente), la tutela dell'ambiente è stata espressamente inserita nelle previsioni di cui all'art. 9 Cost.

La disciplina degli usi civici ha una forte valenza ambientale.

Infatti, già con l'art. 1, lettera *h*), della legge 8 agosto 1985 n. 431, sono state sottoposte a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Tale previsione viene ribadita dall'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 che dichiara di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (lettera *f*) che quindi vengono inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Infine, l'art. 3, comma VI, della legge 168/2017 ha stabilito che «6. Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

La funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici è stata poi magistralmente ricostruita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano per tutte l'ordinanza n. 316 del 1998 e le sentenze nn. 46/95 e 133/93).

La Corte costituzionale ha evidenziato un «interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione fra uomo e ambiente naturale» (sentenza n. 46 del 1995).

Essi incidono sull'ambiente e sul paesaggio, perché contribuiscono alla salvaguardia di questi ultimi.

In particolare, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 391 del 1989, ha affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale - nel caso dei beni civici - l'interesse «di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, Cost.».

In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

Anche la Corte di cassazione ha ricostruito la nozione di bene pubblico «quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011).



Nel caso di specie invece l'eliminazione della procedura del mutamento di destinazione d'uso esclude, a priori, qualsiasi considerazione degli stessi sotto il profilo ambientale.

Giova osservare al riguardo che l'art. 3, comma VI, della legge 168/2017, prevede che il vincolo ambientale «è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

7. La mancanza di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso nel caso di realizzazione di reti di comunicazione viola altresì il diritto costituzionale di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione.

Tale norma è infatti posta a presidio del diritto alla tutela giurisdizionale (ordinanza n. 32 del 2013), assumendo così una valenza processuale (ordinanze n. 244 del 2009 e n. 180 del 2007).

In particolare, l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione, ed entrambi tali parametri sono volti a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti, operando esclusivamente sul piano processuale (in tal senso, *ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2009). Ne deriva che la violazione di tale parametro costituzionale può considerarsi sussistente nei casi di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» (sentenza n. 237 del 2007) o di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa (ordinanza n. 213 del 2005).

Nel caso di specie la norma impugnata eliminando la necessità dell'adozione del provvedimento di mutamento di destinazione d'uso incide su competenze riservate alla Regione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977.

Il provvedimento di mutamento di destinazione d'uso poi, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico per le collettività cui appartengono, ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati (*cfr.* Consiglio Stato sez. IV 25 settembre 2007 n. 4962; Consiglio Stato sez. VI 6 marzo 2003 n. 1247).

Ne deriva l'incompatibilità di tali terreni con l'attività edificatoria (arg. Consiglio Stato sez. IV 19 dicembre 2003 n. 8365).

Eliminato il provvedimento di mutamento di destinazione d'uso nel caso di realizzazione di reti di comunicazione vengono «privatizzati» a tempo sostanzialmente indeterminato beni collettivi, i cui diritti spettano invece a delle collettività che, nel caso di specie, in base alla disposizione censurata, non avrebbero la possibilità di opporsi, in alcun modo, alla costruzione delle opere con conseguente violazione del loro diritto di difesa.

Sul punto deve considerarsi che le reti di comunicazione seppure, in genere, occupino limitate porzioni delle proprietà collettive hanno la necessità di opere accessorie (es. linee di adduzione, cabine, strade di accesso ecc.) che possono compromettere la fruibilità di vaste porzioni del bene. Nel caso di proprietà collettive piccole le comunità potrebbero vedersi private dell'intero patrimonio senza alcuna possibilità di difesa.

Inoltre, in assenza di un provvedimento di mutamento di destinazione d'uso, le collettività rimarranno prive di garanzie relativamente alla restituzione dei beni nel caso di abbandono delle opere con conseguente perdita definitiva dei beni.

Stabilisce infatti opportunamente l'art. 41 del regio-decreto 26 febbraio 1928, n. 332 che il decreto di autorizzazione deve contenere «la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata».

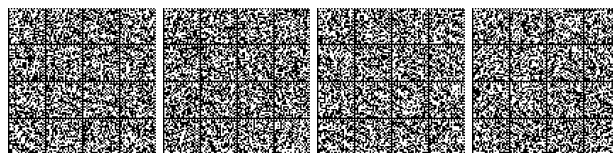
Anche sotto questo profilo la tutela delle comunità titolari delle proprietà collettive viene eliminata.

Dunque, gli enti esponenziali di domini collettivi, riconosciuti dalla l. n. 168 del 2017 come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, soggetti solo alla Costituzione, verrebbero privati dell'accesso ad ogni forma di tutela delle loro proprietà con sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione non essendo neppure prevista una tutela successiva o compensi di natura risarcitoria.

8. Deve altresì osservarsi che la norma censurata viola il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Si ha la violazione del principio di eguaglianza qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (v. le sentenze della Corte costituzionale nn. 155/2014, 85/2013, 41/2009 e 109/2004).

Invero la natura comunque «pubblica» dei diritti di uso civico comporta, in linea generale, l'applicazione dei principi di derivazione comunitaria, di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, e proporzionalità, di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990 dovendosi prevedere, nell'adozione del provvedimento di mutamento di destinazione d'uso alle procedure dell'evidenza pubblica.



Nel caso in esame invece solo le società che intendono installare le reti di comunicazione potrebbero evitare di chiedere il mutamento di destinazione d'uso sottraendosi così alle regole dell'evidenza pubblica.

Non sminuendo l'importanza della costruzione di reti di comunicazione deve tuttavia osservarsi che sussistono opere della stessa o di maggiore rilevanza (es. ospedali, autostrade, scuole, ecc.) che invece debbono sottostare a tali procedure.

Dunque, tale eccezione appare ingiustificata.

9. La norma viola altresì l'art. 3, comma primo, Cost. (canone della ragionevolezza).

Sul punto debbono richiamarsi le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 345/1997 e 310/2006 aventi ad oggetto normative regionali che prevedevano valutazioni astratte di compatibilità con gli usi civici in relazione ad alcune categorie di opere pubbliche.

Con la prima sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge Regione Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23 (Impianti pubblici o di pubblico interesse) la quale prevedeva che, nei casi in cui le predette opere o impianti e relativi accessori avrebbero dovuto insistere su terreni di natura civica, il provvedimento autorizzatorio del sindaco «determina l'immediata utilizzabilità dei suoli, concretando... una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni, non ricorrendo la fattispecie di cui agli articoli 12 della legge n. 1766 del 1927; 41 del regio-decreto n. 332 del 1928; 6 della legge regionale n. 25 del 1988».

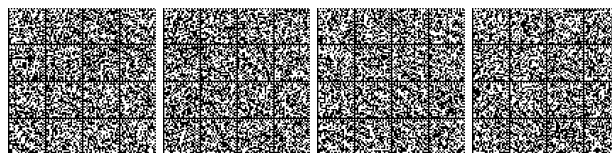
La Corte ha ritenuto che «essendovi stretta connessione fra l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici, nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla legge n. 1497 del 1939, sancito dall'art. 1, lettera h), legge 8 agosto 1985 n. 431 e garantito dal potere di iniziativa processuale dei Commissari, e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli articoli 117 e 118 Cost. - la legge censurata frustra entrambi gli interessi in giuoco, generali (laddove la disciplina statale prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni civici da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche) e locali (laddove la legislazione regionale, incentrata sul procedimento successivo di autorizzazione, implica necessariamente la consultazione delle popolazioni interessate) escludendo espressamente questi procedimenti sul presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua, del gas e allo smaltimento dei liquami, costituisca una «diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni», mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete, e cioè formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate».

Con la sentenza n. 310 del 2006 è stata invece dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 56, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 3 ottobre 1997, n. 10 la quale prevedeva che talune opere pubbliche (reti per il trasporto di liquidi, aeriformi, energia elettrica, nonché i loro accessori interrati), potessero essere realizzate con semplice autorizzazione rilasciata dall'amministrazione comunale.

La Corte ha ritenuto che tale disciplina si ponesse in contrasto col principio di ragionevolezza, in quanto, la sottrazione di tali opere alla disciplina prevista dal legislatore statale onde garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio - derivante dalla assimilazione, operata del tutto irragionevolmente dal legislatore regionale, tra godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera funzionale al trasporto di energia elettrica.

Tali principi sono applicabili nel caso di specie in cui analogamente, in modo del tutto irragionevole, è stata stabilita, in astratto, e quindi senza considerare l'effettivo impatto delle opere che possono avere caratteristiche molto diverse tra loro, la possibilità di installare reti di comunicazione senza necessità di mutamento della destinazione d'uso dei terreni interessati.

Si legge sul punto nella sentenza 310/2006 «9. 2.- Sotto altro aspetto, va osservato - come ha già rilevato la citata sentenza n. 345 del 1997 - che vi è una stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le Regioni. Sul punto, la disciplina statale prevede, quale presupposto per promuovere il procedimento di mutamento di destinazione, l'obbligatorietà dell'«assegnazione a categoria» dei terreni sottoposti ad uso civico, e postula la compatibilità del programma di trasformazione con valutazioni paesistiche. La legge regionale impugnata, invece, attribuisce all'amministrazione comunale il potere di rilasciare un'autorizzazione che ha l'effetto di rendere immediatamente utilizzabili i suoli destinati ad uso civico. «Tutto ciò sul presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energe-



tico, dell'acqua e del gas, nonché allo smaltimento dei liquami, costituisca «una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni» (...), mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete: cioè, formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate» (citata sentenza n. 345 del 1997)».

Tale valutazione astratta di compatibilità si pone altresì in contrasto con i principi di sussidiarietà orizzontale e di democraticità vigenti in materia.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis, del decreto legislativo n. 259 del 2023, 2004, n. 42 in riferimento agli articoli 3,24 e 9 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio. Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma il 15 settembre 2025

Il Commissario: PERINELLI

25C00292

N. 234

Ordinanza del 20 ottobre 2025 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da CGIL - Confederazione generale italiana del lavoro Lombardia e altri contro Ministero della giustizia

Straniero – Professioni – Albi – Professioni pedagogiche ed educative – Condizioni per l'iscrizione all'albo dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici – Previsione che richiede al cittadino straniero regolarmente soggiornante, ai fini dell'iscrizione ai predetti albi, la sussistenza della condizione di reciprocità.

- Legge 15 aprile 2024, n. 55 (Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali), art. 7, comma 1, lettera a).

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

SEZIONE LAVORO

Il Giudice dott. Antonio Lombardi, a scioglimento della formulata riserva, ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, nel procedimento ex art. 281-decies codice di procedura civile e art. 28 decreto legislativo n. 150/2011 (azione civile contro la discriminazione) pendente tra:

CGIL – Confederazione generale italiana del lavoro – Lombardia, APN – Avvocati per niente ONLUS, ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, NAGA - Organizzazione di volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti; ricorrenti con l'avv. Alberto Guariso e l'avv. Livio Neri;

Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*; resistente con l'Avvocatura distrettuale dello Stato.



RITENUTO IN FATTO

Con ricorso *ex art. 281-decies* codice di procedura civile e art. 28 decreto legislativo n. 150/2011 i ricorrenti CGIL – Confederazione generale italiana del lavoro – Lombardia, APN – Avvocati per niente ONLUS, ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione, NAGA – Organizzazione di volontariato per l’assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti, hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Milano, in funzione di Giudice del lavoro, il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*.

Le parti ricorrenti hanno rappresentato:

che fino all’entrata in vigore della legge n. 55/2024 l’esercizio delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagogista era regolato dalla legge n. 205/2017, che, all’art. 1, commi 595 e 596, aveva introdotto il requisito della laurea magistrale (L19 per l’educatore professionale socio-pedagogico, LM-50, LM-57, LM-85, LM-93 per il pedagogista, L/SNT2 per l’educatore professionale socio-sanitario);

che la disciplina previgente non prevedeva requisiti che avessero un collegamento con lo *status civitatis* dei candidati;

che la legge n. 55/2024, recante «Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali», ha precisato i requisiti di accesso a tali professioni come segue: «per l’esercizio della professione di pedagogista è necessaria l’iscrizione nell’albo dei pedagogisti dell’Ordine delle professioni pedagogiche ed educative, istituito ai sensi del comma 1 dell’art. 5, previo conseguimento del titolo di studio e accertamento delle competenze professionali acquisite con il tirocinio previsto dal corso di studio» (art. 2, comma 3) e «per esercitare la professione di educatore socio-pedagogico e di educatore nei servizi educativi per l’infanzia di cui al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, nonché all’art. 1, commi da 594 a 599, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono necessari: (...) c) l’iscrizione nell’albo degli educatori professionali socio-pedagogici dell’Ordine delle professioni pedagogiche ed educative, istituito ai sensi del comma 2 dell’art. 5» (art. 4, comma 1, lettera c);

che, pertanto, per effetto di tali disposizioni normative, l’educatore e il pedagogista, pur in possesso di titoli abilitanti, non possono più esercitare la professione se non iscritti all’albo;

che, nell’indicare i requisiti generali di iscrizione agli albi, l’art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 55/2024, indica i seguenti: «essere cittadino italiano o di uno stato membro dell’Unione europea o di uno Stato rispetto al quale vige la condizione di reciprocità»;

che, invece, la disciplina rivolta agli educatori che operano nel settore socio-sanitario, contenuta nel decreto ministeriale (Min. Sal.) 13 marzo 2018, non prescrive quale requisito di iscrizione al relativo albo alcuna condizione di reciprocità in capo ai cittadini di Stati non membri dell’Unione europea;

che, pertanto, la prescrizione della condizione di reciprocità per i cittadini di Stati non membri dell’UE risulta violativa del principio di non discriminazione.

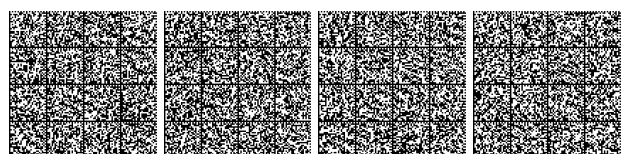
Le parti ricorrenti hanno, inoltre, riferito:

che l’istituzione dei due albi si troverebbe ancora in una fase transitoria, avendo il Ministero della giustizia nominato, presso ciascuna Corte d’appello, i commissari provvisori, con la funzione di formulare un primo elenco degli aventi titolo all’iscrizione e di indire le elezioni, prodromiche alla costituzione degli ordini;

che tutti i commissari regionali avrebbero predisposto i moduli di domanda di iscrizione prevedendo l’onere per il richiedente di attestare (ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, esponendosi alle relative sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci) la sussistenza di tutti i requisiti di legge, ivi compreso, in caso di cittadinanza *extra* UE, la sussistenza della condizione di reciprocità, della quale spesso il richiedente non ha e non può avere adeguata certezza;

Alla luce di quanto allegato e dedotto, le parti ricorrenti hanno chiesto:

accertarsi il carattere discriminatorio del comportamento del Ministero della giustizia, e per esso dei commissari preposti alla raccolta e pubblicazione delle domande di iscrizione negli albi dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, consistente nel richiedere ai candidati di cittadinanza *extra* UE la dichiarazione della sussistenza della condizione di reciprocità e nell’aver ommesso di diramare una disposizione ove si chiarisce che tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti e titolari di permesso che consente di lavorare (o in subordine tutti gli stranieri aventi un titolo di soggiorno compreso nell’elenco di cui all’art. 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 394/99) hanno diritto di accedere all’iscrizione ai predetti albi indipendentemente dal requisito della reciprocità;



operarsi un'interpretazione costituzionalmente estensiva e conforme delle norme in commento, ovvero disapplicare la normativa interna per contrasto con il generale divieto di discriminazione di cui all'art 5 della direttiva n. 2018/958/UE, tali da consentire di ordinare al Ministero della giustizia:

«di sospendere l'indizione delle elezioni sino al novantesimo giorno successivo alla emananda sentenza al fine di consentire la presentazione della domanda di iscrizione e la partecipazione alle elezioni anche ai cittadini stranieri;

di annullare le elezioni già eventualmente svolte;

di diramare una circolare interpretativa indirizzata a tutti i commissari, contenente l'indicazione che tutte le domande di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti potranno essere presentate e dovranno essere accolte indipendentemente dalla verifica della condizione di reciprocità, fermo ogni altro requisito;

di adottare ogni altro provvedimento ritenuto utile alla integrale rimozione della discriminazione»;

per il caso di diniego di tali interpretazioni, rimettersi gli atti alla Corte costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, lettera a), legge n. 55/2024, per violazione degli articoli 3, 4 e 117, comma 1, della Costituzione;

in ogni caso, considerato il carattere infungibile degli obblighi di fare, le parti ricorrenti hanno chiesto di:

«condannare il Ministero della giustizia a pagare alle associazioni ricorrente, ai sensi dell'art. 614-bis codice di procedura civile la somma di euro 100 per ogni giorno di ritardo nell'adozione dei provvedimenti sopra indicati, a partire dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della emananda sentenza;

ordinare al Ministero convenuto la pubblicazione dell'emanando provvedimento sul sito istituzionale con modalità tali da garantirne adeguata visibilità, nonché, ove ritenuto, di un estratto del provvedimento su un giornale a tiratura nazionale».

Il Ministero della giustizia si è costituito in giudizio evidenziando che:

il requisito della reciprocità risulta previsto da una norma di rango primario, con conseguente inaccogliibilità della domanda attesa la necessità di tutela del principio di separazione tra poteri dello Stato e delle prerogative statuali di natura legislativa, potendo al più il giudice ordinario provvedere alla disapplicazione dei provvedimenti amministrativi ritenuti illegittimi, ma non certo ordinare un *facere* specifico sostitutivo delle attività proprie e riservate alla sfera amministrativa;

la censurata violazione delle norme del diritto comunitario deve ritenersi insussistente, avendo la norma da disapplicare funzione di garantire una regolamentazione del mercato del lavoro non arbitraria né illegittima;

la questione di legittimità costituzionale risulta infondata, venendo in rilievo diritto fondamentali della persona, quale il diritto alla salute a favore dell'utente del servizio, intendendo il legislatore esercitare una prerogativa finalizzata a garantire un sistema fondato su principi di concorrenza leale e corretta, anche al fine di evitare manifestazioni di discriminazione al contrario.

Alla luce di quanto dedotto ha chiesto, ogni altra istanza, eccezione e deduzione disattesa, respingere le domande formulate dei ricorrenti, in quanto ritenute inammissibili e infondate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La normativa rilevante.

1. L'esercizio delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagogista è attualmente disciplinato dalla legge n. 55/2024, recante «Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali».

Fino all'entrata in vigore di tale testo normativo, la materia era regolata dalla legge n. 205/2017 che, all'art. 1, commi 595 e 596, prevedeva il requisito della laurea magistrale quale condizione per il rilascio della qualifica di educatore professionale socio-pedagogico e di educatore professionale socio-sanitario.

L'attuale disciplina normativa, oltre a definire le figure professionali del pedagogista e dell'educatore professionale socio-pedagogico, contiene la previsione di precisi requisiti di accesso alle professioni:

in base all'art. 2, legge cit., «1. Per esercitare la professione di pedagogista è necessario il possesso di uno dei seguenti titoli di studio:

a) laurea specialistica o magistrale in programmazione e gestione dei servizi educativi, classi 56/S e LM-50;



b) laurea specialistica o magistrale in scienze dell'educazione degli adulti e della formazione continua, classi 65/S e LM-57;

c) laurea specialistica o magistrale in scienze pedagogiche, classi 87/S e LM-85;

d) laurea specialistica o magistrale in teorie e metodologie dell'*e-learning* e della *media education*, classi 87/S e LM-93;

e) laurea in scienze dell'educazione o in pedagogia, rilasciata ai sensi dell'ordinamento previgente alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509.

2. Possono altresì esercitare la professione di pedagogista i professori universitari ordinari e associati e i ricercatori che insegnano o hanno insegnato discipline pedagogiche in università italiane o estere e in enti pubblici di ricerca italiani o esteri.

3. Per l'esercizio della professione di pedagogista è necessaria l'iscrizione nell'albo dei pedagogisti dell'Ordine delle professioni pedagogiche ed educative, istituito ai sensi del comma 1 dell'art. 5, previo conseguimento del titolo di studio e accertamento delle competenze professionali acquisite con il tirocinio previsto dal corso di studi.

In base all'art. 4, legge cit.: «1. Per esercitare la professione di educatore socio-pedagogico e di educatore nei servizi educativi per l'infanzia di cui al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, nonché all'art. 1, commi da 594 a 599, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono necessari:

a) il conseguimento del titolo di laurea triennale, previo accertamento delle competenze professionali acquisite con il tirocinio previsto dal corso di studi. La prova valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio svolto presso una struttura, attestato congiuntamente dalla struttura medesima e dagli organi accademici, è sostenuta alla presenza di un componente designato dall'Ordine professionale. La prova valutativa di cui al periodo precedente è svolta prima della discussione della tesi di laurea, nell'ambito dell'esame finale per il conseguimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione di educatore professionale socio-pedagogico;

b) in alternativa rispetto al requisito di cui alla lettera a), il possesso della corrispondente qualifica attribuita ai sensi dei commi 595, primo periodo, 597 e 598 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205;

c) l'iscrizione nell'albo degli educatori professionali socio-pedagogici dell'Ordine delle professioni pedagogiche ed educative, istituito ai sensi del comma 2 dell'art. 5».

L'art. 7, comma 1, lettera a), subordina l'iscrizione ai menzionati albi al possesso del seguente ulteriore requisito: «essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea o di uno Stato rispetto al quale vige in materia la condizione di reciprocità».

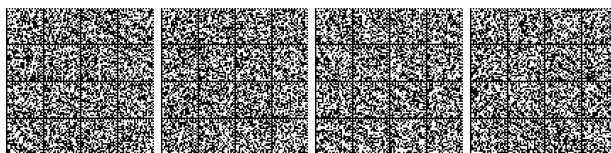
2. Al fine di dare esecuzione alla richiamata disciplina sono stati predisposti moduli di domanda di iscrizione all'albo riproduttivi delle previsioni normative, tra le quali si registra l'onere di attestazione in capo al richiedente, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, della sussistenza del requisito della condizione di reciprocità.

Il decreto ministeriale cui è demandata la definitiva attuazione della legge n. 55/2024 non è ancora intervenuto ma, dapprima con decreto-legge n. 202/2024, poi decreto-legge n. 117/2025, è stata prorogata al 31 marzo 2026 la scadenza del termine ultimo indicato per la presentazione delle domande di iscrizione ai relativi albi.

3. Giova, sul punto, rimarcare la differente regolamentazione che afferisce agli educatori che operano nel settore sociosanitario.

Il decreto ministeriale (Min. Sal.) 13 marzo 2018, istitutivo della professione sanitaria di educatore professionale, all'art. 2 prevede quali requisiti di accesso: la «a) cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione europea, salvo quanto previsto dal comma 3; (...)».

Il richiamato comma 3 dell'art. 2 così dispone: «i cittadini non appartenenti a un Paese dell'Unione europea, possono iscriversi all'albo professionale se in possesso, oltre che dei requisiti di cui al comma 1, del riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria effettuato dal Ministero della salute, ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 e successive modifiche, recante norme di attuazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali». In altri termini, il cittadino non appartenente a un Paese dell'Unione europea, in possesso di titolo di studio abilitante, in assenza di prova circa la sussistenza della condizione di reciprocità, può esercitare il lavoro di educatore professionale nel settore socio-sanitario, ma non in quello psico-pedagogico.



La natura discriminatoria della situazione prospettata.

1. I ricorrenti hanno promosso un'azione civile contro la discriminazione, ai sensi degli articoli 281-*decies*, codice di procedura civile e 28, decreto legislativo n. 150/2011, denunciando una situazione discriminatoria nell'accesso alla professione di pedagogo e di educatore professionale socio-pedagogico, dipendente dall'attuazione dell'art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 55/2024 che, nel regolare i requisiti di accesso all'albo dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, distingue i requisiti di accesso tra cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea e cittadini di Stati terzi.

Con riferimento a tale ultima categoria, si richiede di fornire prova non solo del possesso dei titoli di studio e delle competenze professionali, ma della sussistenza di una condizione di reciprocità nello Stato di provenienza. Incombe, dunque, sul richiedente *extra UE* l'onere di attestare il fatto che il diritto di svolgere le professioni di pedagogo e di educatore socio-pedagogico possa essere normativamente esercitato dal cittadino italiano nel proprio Stato di provenienza.

2. La situazione discriminatoria appare ricorrere sotto un duplice profilo.

In primo luogo, la previsione di cui all'art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 55/2024, determina una discriminazione diretta per motivi di nazionalità specificamente vietata ai sensi dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 137/2012, recante la riforma degli ordinamenti professionali, ove si legge: «1.(...) Sono vietate limitazioni alle iscrizioni agli albi professionali che non sono fondate su espresse previsioni inerenti al possesso o al riconoscimento dei titoli previsti dalla legge per la qualifica e l'esercizio professionale, ovvero alla mancanza di condanne penali o disciplinari irrevocabili o ad altri motivi imperativi di interesse generale. 2. L'esercizio della professione è libero e fondato sull'autonomia e indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnico. La formazione di albi speciali, legittimanti specifici esercizi dell'attività professionale, fondati su specializzazioni ovvero titoli o esami ulteriori, è ammessa solo su previsione espressa di legge. 3. Non sono ammesse limitazioni, in qualsiasi forma, anche attraverso previsioni deontologiche, del numero di persone titolate a esercitare la professione, con attività anche abituale e prevalente, su tutto o parte del territorio dello Stato, salve deroghe espresse fondate su ragioni di pubblico interesse, quale la tutela della salute. È fatta salva l'applicazione delle disposizioni sull'esercizio delle funzioni notarili. 4. Sono in ogni caso vietate limitazioni discriminatorie, anche indirette, all'accesso e all'esercizio della professione, fondate sulla nazionalità del professionista o sulla sede legale dell'associazione professionale o della società tra professionisti».

Sempre nell'ambito dell'ordinamento domestico è di particolare importanza quanto stabilito dal decreto legislativo n. 142/2020 che, conformandosi alle prescrizioni della direttiva n. 2018/958/UE(1), all'art. 4 dispone: «1. Le nuove disposizioni legislative o regolamentari che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio o le disposizioni che modificano quelle esistenti non possono introdurre discriminazioni, né in via diretta, né in via indiretta, sulla base della nazionalità o della residenza».

Ebbene, non è revocabile in dubbio che la norma in questa sede censurata imponga a tutti i cittadini *extra UE*, benché regolarmente soggiornanti, condizioni diverse e più gravose da quelle previste per i cittadini italiani o di Stati membri per lo svolgimento delle professioni di pedagogo e educatore socio-pedagogico. Il vincolo della condizione di reciprocità introduce, difatti, un elemento di discriminazione collegato allo *status civitatis* dei richiedenti l'iscrizione, con riferimento ai cittadini *extra UE*, che godono di un trattamento pacificamente deteriore rispetto ai cittadini italiani o di Stati membri della UE. La circostanza che lo stato di provenienza non consenta al cittadino italiano l'esercizio delle professioni determina l'esclusione del cittadino extracomunitario dall'accesso agli albi, quand'anche dimostri il possesso del titolo di studio e dei medesimi titoli abilitanti del cittadino italiano o UE.

3. La discriminazione introdotta dall'art. 7, legge n. 55/2024, rispetto ai cittadini *extra UE* appare operare anche sotto il profilo indiretto, avuto riguardo alle previsioni del decreto ministeriale 13 marzo 2018, il cui art. 2 prescrive: «i cittadini non appartenenti a un Paese dell'Unione europea, possono iscriversi all'albo professionale se in possesso, oltre che dei requisiti di cui al comma 1, del riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria effettuato dal Ministero della salute, ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 e successive modifiche, recante norme di attuazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali».

(1) La direttiva n. 2018/958/UE prevede al considerando n. 2: «In assenza nel diritto dell'Unione di specifiche disposizioni di armonizzazione dei requisiti per l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio, è competenza di uno Stato membro decidere se e come regolamentare una professione nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità» e al considerando n. 3: «Il principio di proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione. Come risulta dalla giurisprudenza, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dovrebbero soddisfare quattro condizioni, vale a dire: applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi di interesse generale, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo». All'art. 5, rubricato «non discriminazione» si legge: «al momento di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, gli Stati membri provvedono affinché dette disposizioni non siano direttamente o indirettamente discriminatorie sulla base della nazionalità o della residenza».



Per effetto di tale disposizione, quindi, del tutto illogicamente, al cittadino straniero che non possa far valere il requisito della reciprocità è consentito svolgere le mansioni di educatore professionale nel settore socio-sanitario, ma non nel settore psico-pedagogico.

La rimozione della discriminazione in via interpretativa o disapplicativa – Esclusione.

1. Al fine di rimuovere la censurata discriminazione non si ritiene, innanzitutto, praticabile l'opzione ermeneutica dell'art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 55/2024, prospettata dai ricorrenti, tale per cui la condizione di reciprocità non opererebbe con riferimento ai diritti fondamentali, tra i quali si annovera il diritto al lavoro, anche nei casi in cui tali diritti si appuntino in capo a cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti nel territorio italiano, i quali avrebbero pieno diritto di accedere all'iscrizione ai predetti albi indipendentemente dal requisito di reciprocità.

Dall'accoglimento di tale tesi discenderebbe, nella prospettazione dei ricorrenti, la fondatezza delle domande formulate in via principale tese al riconoscimento del diritto all'iscrizione negli albi professionali senza necessità di transitare per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma in parola.

I ricorrenti hanno, in particolare, enfatizzato come la condizione di reciprocità integri un requisito che incide sulla sola sfera dell'esercizio di un diritto, ma non sulla sua esistenza: «l'art. 7 della legge n. 55/2024 genera così nei confronti del cittadino straniero regolarmente soggiornante un diritto "potenziale" che diventa effettivo ed efficace solo al verificarsi della condizione ulteriore – e non richiesta per i cittadini italiani e comunitari – di reciprocità».

A suffragio della tesi la difesa dei ricorrenti richiama un consolidato insegnamento giurisprudenziale in base al quale l'art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale (preleggi), che prevede la condizione di reciprocità per l'esercizio di qualsiasi diritto civile dello straniero, non troverebbe applicazione con riferimento ai diritti fondamentali della persona. Così da ultimo, la giurisprudenza di legittimità: «l'art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale (cc.dd. "preleggi") sulla condizione di reciprocità è applicabile solo in relazione ai diritti non fondamentali della persona dal momento che i diritti fondamentali, come quelli alla vita, all'incolumità ed alla salute, siccome riconosciuti dalla Costituzione, non possono essere limitati da tale articolo, con la conseguenza che la relativa tutela deve essere assicurata, senza alcuna disparità di trattamento, a tutte le persone, indipendentemente dalla cittadinanza, italiana, comunitaria ed extracomunitaria» (Cass. civ., sez. lav., 18 settembre 2023, n. 26741).

Rientrando pacificamente il diritto al lavoro nel novero dei diritti fondamentali della persona (cfr. Corte costituzionale 22 gennaio 2024, n. 7) risulterebbe preclusa l'operatività del requisito della reciprocità.

L'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 7, fondata sui richiamati principi giurisprudenziali, tuttavia, non può trovare seguito.

L'art. 16 preleggi, norma equiordinata rispetto all'art. 7, legge n. 55/2024, ha introdotto un limite di ordine generale in capo al cittadino straniero, ammettendolo a godere dei diritti civili a condizione di reciprocità, fatte salve le disposizioni contenute nelle leggi speciali. Il relativo corpo normativo, introdotto con regio decreto n. 262/1942, ha fronteggiato un processo di orientamento interpretativo, successivo all'introduzione della Carta costituzionale, di cui la sentenza richiamata appare espressione. La condizione di reciprocità nel godimento dei diritti civili posta dalla norma trova, dunque, un limite nei diritti fondamentali della persona, di rilievo costituzionale, rispetto ai quali non vige alcuna condizione di reciprocità.

Ciò non impedisce, tuttavia, che altra norma settoriale, qual è l'art. 7, condizioni l'esercizio di specifici diritti in capo a taluni soggetti alla condizione di reciprocità, non potendosi rimuovere il limite sulla base dell'ermeneutica formata sull'art. 16 preleggi che, come testualmente affermato, si riferisce esclusivamente ai limiti posti «da tale articolo» e non può, pertanto, considerarsi estensibile a ogni condizione di reciprocità, introdotta da norme di rango primario, che ostacolano l'esercizio di diritti fondamentali della persona.

2. Secondo la difesa dei ricorrenti l'interpretazione costituzionalmente conforme sarebbe, per altro verso, resa agevole dall'art. 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999 (regolamento d'attuazione del TU immigrazione) ove è previsto: «L'accertamento di cui al comma 1 (cioè l'accertamento della condizione di reciprocità), non è richiesto per i cittadini stranieri titolari della carta di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico, nonché per i cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, per l'esercizio di un'impresa individuale, per motivi di famiglia, per motivi umanitari e per motivi di studio, e per i relativi familiari in regola con il soggiorno». L'applicazione di tale disposizione al caso in esame garantirebbe l'accesso agli albi a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti.

La norma richiamata non può, in evidenza, fondare in via autonoma l'interpretazione auspicata, trattandosi di norma di regolamentare, di rango secondario, inserita in un plesso normativo settoriale, che governa la specifica materia dell'immigrazione.



3. In linea generale, l'interpretazione costituzionalmente conforme o orientata della norma censurata appare impraticabile in ragione dei principi espressi dalla Corte costituzionale, nell'ordinanza interlocutoria 1° ottobre 2014, n. 20661, secondo cui: «il giudice comune ha il potere ed il dovere di uniformare il diritto di cui è chiamato a dare applicazione al contenuto precettivo di fonti prevalenti su quelle interpretate: rientra pertanto tra i suoi compiti ricercare già sul piano della applicazione della legge soluzioni ermeneutiche suscettibili di far penetrare la Costituzione in profondità nell'ordinamento e di armonizzare così le sfere della legalità ordinaria e della legalità costituzionale. È infatti insegnamento costante della Corte costituzionale che “in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (così la sentenza n. 356 del 1996; più di recente, la sentenza n. 21 del 2013). Ma l'interpretazione adeguatrice deve muoversi nel rispetto delle potenzialità obiettive del dato testuale. Essa non può essere condotta oltre i limiti estremi segnati dall'univoco tenore della norma interpretata: tale circostanza segna il “confine”, “in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (Corte cost., sentenze n. 219 del 2008, n. 78 del 2012, n. 232 del 2013)».

Nel caso in esame, la chiarezza e univocità del dettato normativo di cui all'art. 7, comma 1, lettera a), è inconfutabile e nega alcuna possibilità ermeneutica adeguatrice, segnando il vincolo della condizione di reciprocità il limite invalicabile alla sua applicazione ai cittadini extracomunitari in possesso dei soli titoli di studio e abilitanti.

4. Né appare, del resto, percorribile la strada, del pari auspicata dalla difesa dei ricorrenti, della disapplicazione, per contrasto della norma in commento con norme sovranazionali *self-executing*, e in particolare con la direttiva n. 2018/958/UE, art. 5 (il cui testo è riportato in nota 1) – che introduce il divieto di discriminazione diretta o indiretta sulla base della nazionalità o residenza nell'introduzione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentari o il loro esercizio – avuto riguardo alla natura della direttiva, alla qualità dei ricorrenti e alla tipologia delle domande azionate.

Innanzitutto, i requisiti affinché la norma sovranazionale possa qualificarsi autoesecutiva sono la chiarezza e precisione, ovvero la previsione di disposizioni sufficientemente dettagliate e inequivocabili, e la c.d. incondizionalità, ovvero l'attitudine all'applicazione non mediata da ulteriori provvedimenti o condizioni.

La direttiva n. 2018/958/UE non può, tuttavia, ritenersi *self-executing*, ovvero direttamente applicabile ai cittadini degli Stati membri, necessitando di un'attività di recepimento da parte degli Stati membri, tenuti a introdurre o modificare le regolamentazioni delle professioni nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

Appare opportuno rammentare come gli enti ricorrenti agiscano, previo accertamento della natura discriminatoria della condotta del Ministero della giustizia e, per esso, dei Commissari preposti alla raccolta e pubblicazione delle domande di iscrizione negli albi dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, per l'adozione di un piano di rimozione della discriminazione, ai sensi dell'art. 28, comma 5, decreto legislativo n. 150/2011, nell'ambito del quale ordinare la sospensione delle elezioni indette per la costituzione degli Ordini professionali o annullare quelle già svolte, e imporre l'assunzione di ogni opportuno provvedimento per consentire l'accoglimento delle domande di iscrizione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti «indipendentemente dalla verifica della condizione di reciprocità, fermo ogni altro requisito».

Il meccanismo disapplicativo per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta ha, tuttavia, incidenza *inter partes* e non *erga omnes*, impedendo alla norma interna di venire in rilievo per la definizione del contenzioso pendente dinanzi al giudice nazionale. Nel caso di specie, i ricorrenti non assumono la lesione della propria sfera giuridica ma, in qualità di enti rappresentativi, legittimati all'azione ex art. 28, decreto legislativo n. 150/2011, agiscono in funzione dell'adozione di un piano di rimozione *pro futuro*, destinato a un'intera categoria di soggetti, ovvero i cittadini *extra* UE, il cui diritto appare, in forza delle norme censurate, condizionato alla sussistenza della reciprocità nello Stato di provenienza.

Sotto il profilo oggettivo, ovvero della tipologia dei provvedimenti richiesti nell'ambito del piano di rimozione della discriminazione, appare sufficiente richiamare le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale, 12 febbraio 2024, n. 15, la quale, nel delineare i tratti caratteristici dell'azione ex art. 28, decreto legislativo n. 150/2011 e della pronuncia inibitoria e ripristinatoria adottabile, mediante un piano che può giungere sino al punto di ordinare alla pubblica amministrazione la rimozione di atti e provvedimenti amministrativi discriminatori, «pur senza tratteggiare l'attribuzione, ai sensi dell'art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi», ha precisato che «nel caso in cui, invece, la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge». «In evenienze del genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in



quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare».

È quanto accade nel caso di specie, ove l'azione amministrativa che si assume discriminatoria, imputabile al Ministero della giustizia è meramente attuativa e, dunque, riproduttiva di una norma legislativa dal tenore inequivoco, con la conseguenza che l'esercizio del potere ordinatorio da parte dell'autorità giudiziaria, funzionale all'inibitoria e rimozione della discriminazione, non può che transitare per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, legge n. 55/2024.

La rilevanza in giudizio della prospettata questione di legittimità costituzionale.

1. Tale questione, prospettata dalle parti ricorrenti in subordine all'interpretazione costituzionalmente conforme o orientata o alla disapplicazione della normativa discriminatoria ha, dunque, ad oggetto l'art. 7, lettera a), legge n. 55/2024, per contrasto con gli articoli 3, 4 e 117 della Costituzione (in relazione alle direttive 2003/109/CE, 2018/958/UE e alla convenzione *OIL*), nella parte in cui richiede al cittadino straniero, regolarmente soggiornante, ai fini dell'iscrizione all'albo professionale dei pedagogisti e a quello degli educatori professionali socio-pedagogici, la sussistenza della condizione di reciprocità.

Esclusa, dunque, la possibilità di ordinare un piano di rimozione per via interpretativa o disapplicativa, soltanto in caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale proposta potrebbero trovare accoglimento le domande dei ricorrenti di accertamento del carattere discriminatorio della condotta del Ministero della giustizia e per esso dei Commissari preposti alla raccolta e pubblicazione delle domande di iscrizione negli albi dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, concretizzandosi nella pedissequa richiesta ai candidati di cittadinanza *extra* UE della dichiarazione circa la sussistenza della condizione di reciprocità. L'accoglimento della questione potrebbe, inoltre, condurre all'adozione nei confronti del Ministero della giustizia di un piano di rimozione della discriminazione e dei suoi effetti che, quale risultato ultimo, comporti la parificazione dei cittadini *extra* UE, regolarmente soggiornanti, ai cittadini italiani e UE, in materia di libero accesso ed esercizio delle professioni pedagogiche (pedagogisti ed educatori socio-pedagogici) indipendentemente dalla verifica della condizione di reciprocità, fermo ogni altro requisito.

Viceversa, in caso di inammissibilità o rigetto della questione di legittimità costituzionale, le domande dei ricorrenti non potrebbero trovare positivo riscontro, atteso che il comportamento, che si assume discriminatorio, del Ministero della giustizia e, per esso, dei Commissari preposti alla raccolta e pubblicazione delle domande di iscrizione negli albi dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, appare riproduttivo e meramente attuativo di una norma di legge che, stante il suo inequivoco tenore, non lascia margine per un'interpretazione difforme o correttiva.

Giova, ancora una volta, ribadire la preclusione in capo al giudice ordinario di ordinare all'Amministrazione la rimozione o modifica di atti e provvedimenti che siano riproduttivi di norme legislative, non potendosi imporre l'adozione di atti confliggenti con la legge non rimossa, essendo l'esercizio del potere subordinato all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria del provvedimento amministrativo (C. cost., 12 febbraio 2024, n. 15).

È evidente, dunque, come il giudizio pendente non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

La non manifesta infondatezza della questione.

1. Si ritiene che la questione di legittimità costituzionale proposta sia, oltre che rilevante, non manifestamente infondata nei termini che si vanno a esporre.

2. L'art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 55/2024, nella parte in cui subordina l'iscrizione ai cittadini extracomunitari all'albo dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici alla sussistenza della condizione di reciprocità, pare in contrasto, in primo luogo, con l'art. 3 della Costituzione, ponendo un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani o di altro Stato membro dell'Unione europea.

L'introduzione normativa di criteri selettivi fondati sulla provenienza geografica appare, secondo la giurisprudenza della Corte, giustificata solo a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso costituisce filtro (Corte cost., numeri 7/2021, 281 e 44/2020, 168 e 141/2014, 222 e 133/2013). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adequatezza di tale collegamento è operato dalla Corte «secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (Corte cost., 9 marzo 2020, n. 44).



Con particolare riferimento allo *status civitatis*, è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, legge Regione Valle d'Aosta n. 3/2013, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., concernente l'esclusione dall'accesso al finanziamento a tasso agevolato dei soggetti risultanti privi della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea sul presupposto che al legislatore (statale o regionale che *sia*) è consentito introdurre regimi differenziati di trattamento ai consociati «soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (Corte cost., 19 marzo 2024, n. 53).

Il parametro ermeneutico risulta, per altro, espressamente codificato in seno all'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 2015/2003, attuativo della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone, indipendentemente dalla razza e origine etnica, secondo cui «nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito del rapporto di lavoro o dell'esercizio dell'attività di impresa, non costituiscono atti di discriminazione ai sensi dell'art. 2 quelle differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse alla razza o all'origine etnica di una persona, qualora, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima».

La legge n. 55/2024, recante «Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali», introduce una regolamentazione di settore provvedendo alla definizione delle professioni di pedagogo ed educatore socio-pedagogico, all'individuazione dei requisiti di accesso alla professione ed esercizio dell'attività e all'istituzione dei relativi albi e ordini professionali.

L'istituzione degli albi, in particolare, appare funzionale alla verifica del possesso dei requisiti di accesso, quali il titolo di studio (art. 2, comma 1) e l'abilitazione all'esercizio della professione (art. 7, comma 1, lettera c). Gli iscritti agli albi costituiscono l'Ordine delle professioni pedagogiche ed educative, articolato su base regionale (art. 6, comma 1), ente pubblico non economico, sussidiario dello Stato, preposto alla tutela degli «interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale» (art. 6, comma 3).

La regolamentazione dell'esercizio della professione, mediante l'istituzione degli albi e la costituzione degli ordini riveste, dunque, una nevralgica funzione di interesse pubblico, nella misura in cui garantisce l'adeguatezza della formazione, la professionalità e correttezza nello svolgimento dell'attività attraverso la definizione dei profili professionali, la verifica dei requisiti necessari, la formazione continua, l'obbligo di assicurazione e l'esercizio di funzioni disciplinari.

La regolamentazione dell'accesso alle professioni e, in generale, del mercato del lavoro, ridonda non soltanto a beneficio del professionista, ma anche del beneficiario, assicurando l'adeguatezza della prestazione: «la garanzia del diritto al lavoro non comporta una generale ed indistinta libertà di svolgere qualsiasi attività professionale, spettando pur sempre al legislatore di fissare condizioni e limiti in vista della tutela di altri interessi parimenti meritevoli di considerazione e, più in particolare, di valutare, nell'interesse della collettività e dei committenti [...] i requisiti di adeguata preparazione occorrenti per l'esercizio dell'attività professionale medesima» (Corte cost. 26 ottobre 2000, n. 441).

In tale prospettiva, la subordinazione dell'iscrizione all'albo dei cittadini extracomunitari alla condizione di reciprocità appare incoerente e illogica e del tutto eccentrica rispetto alle finalità della norma, nella misura in cui introduce un elemento di differenziazione tra cittadini italiani e stranieri estraneo ai profili della formazione, professionalità o deontologia del pedagogo o educatore socio-pedagogico (il «requisito essenziale e determinante» ai fini dello svolgimento del rapporto di lavoro di cui all'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 2015/2003), connesso alla giuridica possibilità che il cittadino italiano abbia di esercitare analoga professione nel paese di provenienza del richiedente extracomunitario. L'irragionevolezza della previsione appare, per altro, ancor più evidente considerando come, dall'analisi dei moduli di domanda versati in atti (*cfr.* doc. 1 fascicolo parte ricorrente), predisposti dai Commissari regionali, incomba sui richiedenti l'onere di attestare, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, la sussistenza della condizione di reciprocità, gravandoli della conoscenza delle complesse norme di regolamentazione degli ordini professionali nei Paesi di provenienza.

L'estraneità della regola alle finalità proprie della norma appare, del resto, evidente dalla lettura della comparsa di costituzione del Ministero della giustizia, che ne individua la *ratio* nell'esigenza di evitare una «situazione di discriminazione a contrario, con effetti certamente paradossali e antigiuridici», denotando il reale piano sistematico su cui la stessa si colloca, ovvero quello dei rapporti tra ordinamenti statuali e non dell'ordinamento delle professioni.



3. Ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. è individuabile nel fatto che l'art. 7 cit. determina un trattamento illogicamente differenziato tra gli educatori professionali socio-pedagogici e gli educatori professionali socio-sanitari, operanti sotto la vigilanza della Federazione nazionale degli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie di riabilitazione, la cui disciplina è dettata dal decreto ministeriale (Min. Sal.) del 13 marzo 2018.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, decreto ministeriale cit., per l'iscrizione all'albo, oltre al possesso del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria, del pieno godimento dei diritti civili, della residenza o domicilio nella circoscrizione dell'ordine, e all'assenza di carichi pendenti, è richiesta la cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione europea, salvo quanto previsto dal comma 3. Tale comma prevede che «i cittadini non appartenenti a un Paese dell'Unione europea possono iscriversi all'albo professionale se in possesso, oltre che dei requisiti di cui al comma 1, del riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria effettuato dal Ministero della salute ai sensi degli articoli 49 e 50».

La disposizione concorre, dunque, non soltanto a evidenziare un ulteriore profilo di disparità di trattamento, ai sensi dell'art. 3 Cost., tra soggetti svolgenti professionalmente attività educative, sia pure in diversi ambiti tipologici, ma altresì ad avvalorare l'assunto secondo cui la specifica limitazione dell'accesso correlata allo *status civitatis* debba essere giustificata dalle finalità della regola, evenienza che certamente ricorre per il riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria ma non per la condizione di reciprocità.

4. La disciplina si pone poi in contrasto con l'art. 4, comma 1, e 35, comma 1 Cost. secondo cui, rispettivamente, «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto» (art. 4, comma 1, Cost.) e «tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, comma 1 Cost.).

È fuori di dubbio che riconoscimento e tutela del fondamentale diritto al lavoro non possano essere confinati ai cittadini italiani ma vadano estesi ai cittadini UE ed *extra* UE legalmente soggiornanti sul territorio italiano, in possesso dei titoli di studio e dei requisiti di accesso alle professioni richiesti dalla disciplina di regolamentazione del settore.

Le garanzie legislative di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani risultano introdotte nel nostro ordinamento sin dalla legge n. 943/1986 (art. 1, in materia di collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati) e sono state ribadite e precisate nel testo unico sulla disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo n. 286/1998 (art. 2, commi 2 e 3). In presenza di tali garanzie, una volta che i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, fruendo di idoneo permesso di soggiorno, essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani (*cfr.* Corte costituzionale 30 dicembre 1998, n. 454). Il menzionato decreto legislativo n. 215/2003, attuativo della direttiva UE n. 43/2000, all'art. 3 sancisce l'obbligo della parità di trattamento tra individui senza distinzione di razza e origine etnica per ciò che riguarda l'accesso al lavoro autonomo o dipendente, sia nel settore pubblico nel settore privato.

Dovendosi, dunque, concepire il diritto al lavoro, dipendente o autonomo, pubblico o privato, in termini universali, quale patrimonio dei consociati a prescindere dalla provenienza geografica o cittadinanza e senza distinzione di razza e origine etnica, l'introduzione di limiti o condizioni all'accesso e svolgimento delle professioni, che non trovino una ragionevole giustificazione nelle caratteristiche della professione, si pone in contrasto con il dovere del legislatore di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto (art. 4, comma 1 Cost.) e tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35, comma 1 Cost), configurando un ulteriore e concorrenti profilo di incostituzionalità della norma.

5. Non va, da ultimo, trascurato un ulteriore profilo di contrasto con gli articoli 10, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione. La prima disposizione precisa che la condizione giuridica dello straniero «è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali». La seconda stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione e «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Analizzando diacronicamente le fonti sovranazionali, la condizione del lavoratore straniero trova, innanzitutto, protezione nell'art. 10, Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge n. 159/1981, a mente del quale «ogni Membro per il quale la convenzione sia in vigore s'impegna a formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul



suo territorio». La garanzia di condizioni paritarie a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti nell'accesso del lavoro e delle professioni trova limitazione nell'art. 14(2), che consente agli Stati membri di precludere l'accesso a limitate categorie di occupazioni e di funzioni solo quando la restrizione sia necessaria nell'interesse dello Stato.

La Direttiva 2003/109/CE, «relativa allo status di cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo», richiede di assicurare al soggiornante di lungo periodo lo stesso trattamento di cui godono i cittadini nazionali con riferimento a: «a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri (...) g) la libertà d'associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, compresi i vantaggi che ne derivano, fatte salve le disposizioni nazionali in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza».

La direttiva n. 2018/958/UE, recepita nel nostro ordinamento per il tramite del decreto legislativo n. 142/2020, prevede, al considerando n. 2: «In assenza nel diritto dell'Unione di specifiche disposizioni di armonizzazione dei requisiti per l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio, è competenza di uno Stato membro decidere se e come regolamentare una professione nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità»; al considerando n. 3: «Il principio di proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione. Come risulta dalla giurisprudenza, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dovrebbero soddisfare quattro condizioni, vale a dire: applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi di interesse generale, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo»; all'art. 5: «al momento di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, gli Stati membri provvedono affinché dette disposizioni non siano direttamente o indirettamente discriminatoria sulla base della nazionalità o della residenza».

La disposizione nazionale che, introducendo un regime differenziato di accesso all'albo professionale richieda, per i cittadini extracomunitari, la sussistenza nello Stato di provenienza della condizione di reciprocità, in assenza di qualsivoglia esigenza di ordine pubblico, sicurezza, o di corrispondenza all'interesse dello Stato, se non nella logica puramente protezionistica che la caratterizza, si pone in contrasto con la normativa sovranazionale di settore e, in via indiretta, con gli articoli 10, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione.

P. Q. M.

Il Tribunale, visto l'art. 23, legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), della legge n. 55/2024, nella parte in cui richiede al cittadino straniero regolarmente soggiornante, ai fini dell'iscrizione all'albo professionale dei pedagogisti e a quello degli educatori professionali socio-pedagogici, la sussistenza della condizione di reciprocità, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 4, comma 1 e 35, comma 1, 10, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione (in relazione all'art. 11 della direttiva n. 2003/109/CE, all'art. 10 della convenzione OIL, al considerando 2, 3 e all'art. 5 della direttiva n. 2018/958/UE).

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

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

Così deciso in Milano, in data 20 ottobre 2025.

Il Giudice: LOMBARDI

25C00293

(2) Art. 14. «Ogni Stato membro può: a) subordinare la libera scelta dell'occupazione, pur garantendo il diritto alla mobilità geografica, alla condizione che il lavoratore migrante abbia avuto residenza legale nel Paese, ai fini del lavoro, durante un periodo prescritto, non superiore a due anni o, se la legislazione esige un contratto di una data durata inferiore ai due anni, che il primo contratto di lavoro sia scaduto; b) dopo opportuna consultazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, regolamentare le condizioni per il riconoscimento delle qualifiche professionali, ivi compresi i certificati e diplomi, acquisite all'estero; c) respingere l'accesso a limitate categorie di occupazione e di funzioni, qualora tale restrizione sia necessaria nell'interesse dello Stato».



N. 235

Ordinanza del 15 settembre 2025 del Commissariato per la liquidazione degli usi civici del Lazio, Umbria e Toscana nel procedimento civile promosso da Università agraria di Civitavecchia contro Terna rete elettrica nazionale spa e Terna rete italia spa

Usi civici – Infrastrutture elettriche – Previsione che si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001.

- Decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, art. 13-*bis*, comma 1-*ter* (*recte*: comma 1, lettera *a*), nella parte in cui introduce il comma 1-*ter* nell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)).

IL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

PER LE REGIONI LAZIO, UMBRIA E TOSCANA

Ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nel procedimento iscritto al n. 74 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2021, trattenuta in decisione il 14 aprile 2025 con concessione alle parti del termine di giorni sessanta per il deposito di comparse conclusionali promossa dall'Università agraria di Civitavecchia (codice fiscale n. 83002800585) rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Carlo Pucci (ricorrente) contro Terna — Rete elettrica nazionale S.p.a. (partita iva, codice fiscale ed iscrizione nel Registro delle imprese di Roma n. 05779661007) e Terna rete italia S.p.a. (partita iva, codice fiscale ed iscrizione nel Registro delle imprese di Roma n. 117991887000) rappresentate e difese dagli avvocati Velia Loria, Maurizio Carbone, prof. Fabrizio Marinelli e prof. Maria Cristina Cervale; Regione Lazio (codice fiscale 80143490581); Comune Di Civitavecchia (codice fiscale n. 02700960582).

Premesso che con ricorso depositato in data 24 dicembre 2021 l'Università agraria di Civitavecchia ha adito questo commissariato per far accertare la *qualitas soli* degli immobili su cui insiste il tratto di elettrodotto a 132 kV «Civitavecchia-Palidoro» in territorio di Civitavecchia.

Si è costituita in giudizio la società Terna deducendo che l'articolo 13-*bis* della legge 34 del 27 aprile 2022 aveva eliminato la richiesta di autorizzazioni.

Chiedeva pertanto il rigetto del ricorso con vittoria delle spese di lite.

All'udienza del 14 aprile 2025 la causa veniva trattenuta in decisione con concessione alle parti del termine di giorni sessanta per note conclusionali.

DIRITTO

1. Esaminati gli atti del procedimento, ritiene il giudicante di dover sollevare — d'ufficio — la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13-*bis*, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 17 del 1° marzo 2022, convertito con legge n. 34/2022, che così dispone «1. Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4, dopo il comma 1-*bis* sono inseriti i seguenti:

«1-*ter*. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-*quinquies*, comma 1, fatta salva la possibilità che la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell'am-



bito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura. 1-*quater*. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'articolo 52-*quinqüies*, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza, purché siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze».

La legge sopra richiamata stabilisce la compatibilità — in astratto — degli elettrodotti impedendo così l'applicazione della normativa nazionale e regionale in materia di usi civici.

2. La questione è rilevante ai fini del presente giudizio.

Si legge infatti nella comparsa conclusionale depositata dalla società Terna «Sul primo profilo, lo stesso CTU ritiene che «l'elettrodotto esclusa la limitata superficie di ancoraggio dei tralicci al suolo, non interferisce con l'esercizio dei diritti collettivi»; il che, letto alla luce del comma 1-*ter* dell'art. 13-*bis* della legge 27 aprile 2022, n. 34, fa ritenere compatibile con l'esercizio dell'uso civico l'elettrodotto in questione, anche perché non risulta che la Regione abbia mai espresso una diversa motivazione.

Sul secondo profilo, si rileva come i lavori di manutenzione straordinaria trovino precisa descrizione nella fattispecie di cui al comma 1-*quater* del citato art. 13-*bis* Il caso in esame rientra in modo paradigmatico nella previsione legislativa.

Si tratta della ricostruzione di un elettrodotto obsolecente, risalente al 1938, da realizzarsi con le necessarie innovazioni tecnologiche sul medesimo tracciato. Dunque, tale ricostruzione è «sempre compatibile con l'esercizio dell'uso civico». Con la conseguenza che non è necessario il mutamento di destinazione d'uso e che tale compatibilità si estende non solo all'elettrodotto nella sua nuova configurazione ma anche ai necessari lavori di ricostruzione per obsolescenza». Dunque questo giudice dovrebbe limitarsi a prendere atto della valutazione di astratta compatibilità delle opere fatta dal legislatore senza tener conto della normativa in materia di usi civici che esige, nei casi in questione, un provvedimento di mutamento di destinazione d'uso ai sensi dell'art. 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, che nel vietare ai Comuni ed alle associazioni di alienare o mutare di destinazione i terreni di cui alla lettera a) del precedente art. 11, e cioè quelli convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, fa salvo il caso in cui l'alienazione o il mutamento siano autorizzati dal ministero per l'economia nazionale (poi ministero dell'agricoltura, oggi Regione), e dell'art. 41 del regolamento per la esecuzione della predetta legge regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

Nel caso in esame difettando tali autorizzazioni l'opera sarebbe illegittima e non potrebbe incidere validamente sulle proprietà collettive.

In altri termini, applicando tale disposizione alla fattispecie in esame, i beni gravati da usi civici verrebbero sottratti alla loro destinazione senza osservare le forme ed i limiti previsti dalla normativa in materia.

Conseguentemente questo Commissario, in considerazione della valutazione di compatibilità delle opere con gli usi civici, dovrebbe respingere il ricorso con cui è stata dedotta la illegittimità dell'occupazione dei terreni.

L'univocità della previsione legislativa non consente diverse interpretazioni e la sdemanializzazione deriva direttamente dalla legge impugnata.

Neppure è necessario svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione.

3. La questione poi non è manifestamente infondata.

4. Invero, in data 1° marzo 2022, veniva emanato il decreto-legge n. 17 contenente «Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali».

In sede di conversione in legge del detto decreto con la legge 27 aprile 2022, n. 34 veniva introdotta la norma oggi censurata.

La Corte Costituzionale ha precisato che «Gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale.

In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto. La legge di conversione, infatti, riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sent. num. 0044 del 2025 - precedenti: S. 146/2024 - mass. 46357; S. 215/2023 - mass. 45890; S. 113/2023 - mass. 45571; S. 245/2022 - mass. 45226; S. 210/2021 - mass.; S. 226/2019 - mass. 41887).



Dunque, gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo.

In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto (precedenti: S. 215/2023 - mass. 45890; S. 113/2023 - mass. 45571).

Invece la norma censurata, da un lato, è estranea alla materia oggetto del decreto-legge volta a fronteggiare l'aumento dei costi dell'energia con misure puntuali dirette ad una riduzione immediata dei costi dell'energia per famiglie ed imprese.

È evidente che la materia delle espropriazioni per pubblica utilità esula da tale ambito.

Dunque, manca un nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge.

Soprattutto difettano i presupposti della necessità e dell'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale quale il decreto-legge riguardando la previsione opere che non si sa se e quando verranno realizzate nel futuro.

Si è avuto pertanto un difetto di omogeneità delle norme introdotte in sede di conversione con violazione dell'art. 77, secondo comma, Costituzione.

5. Deve inoltre osservarsi che la materia degli usi civici è disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo da norme statali: legge 16 giugno 1927, n. 1766 e regolamento approvato con R.D. n. 322 del 1928 e legge n. 168/2017.

La disciplina censurata elude completamente tale normativa stabilendo una compatibilità «in astratto» delle «infrastrutture lineari energetiche» di cui all'articolo 52, quinquies, decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 con gli usi civici.

Essa, ad avviso di questo Commissario, presenta plurimi aspetti di incostituzionalità.

6. Innanzitutto per violazione dell'articolo 9 della Costituzione.

Deve rilevarsi che con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente), la tutela dell'ambiente è stata espressamente inserita nelle previsioni di cui all'art. 9 Cost.

La disciplina degli usi civici ha una forte valenza ambientale.

Infatti, già con l'articolo 1, lettera *h*), della legge 8 agosto 1985, n. 431, sono state sottoposte a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Tale previsione viene ribadita dall'articolo 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 che dichiara di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (lettera *f*) che quindi vengono inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Infine, l'articolo 3, comma VI, della legge n. 168/2017 ha stabilito che «6. Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

La funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici è stata poi magistralmente ricostruita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano per tutte l'ordinanza n. 316 del 1998 e le sentenze nn. 46/95 e 133/93).

La Corte Costituzionale ha evidenziato un «interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione fra uomo e ambiente naturale»» (sentenza n. 46 del 1995).

Essi incidono sull'ambiente e sul paesaggio, perché contribuiscono alla salvaguardia di questi ultimi.

In particolare, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 391 del 1989, ha affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale — nel caso dei beni civici — l'interesse «di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.».

In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

Anche la Corte di Cassazione ha ricostruito la nozione di bene pubblico «quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011).

Nel caso di specie invece la previsione di una compatibilità astratta degli elettrodotti con gli usi civici esclude, a priori, qualsiasi considerazione degli stessi sotto il profilo ambientale.



7. La previsione di una compatibilità astratta degli elettrodotti con gli usi civici viola altresì il diritto costituzionale di difesa sancito dall'articolo 24 della Costituzione.

Tale norma è infatti posta a presidio del diritto alla tutela giurisdizionale (ordinanza n. 32 del 2013), assumendo così una valenza processuale (ordinanze n. 244 del 2009 e n. 180 del 2007).

In particolare, l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione, ed entrambi tali parametri sono volti a presidiare l'adequatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti, operando esclusivamente sul piano processuale (in tal senso, *ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2009).

Ne deriva che la violazione di tale parametro costituzionale può considerarsi sussistente nei casi di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» (sentenza n. 237 del 2007) o di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa (ordinanza n. 213 del 2005).

Nel caso di specie la norma impugnata prevedendo un'astratta compatibilità degli elettrodotti con gli usi civici elimina la necessità dell'adozione del provvedimento di mutamento di destinazione d'uso incidendo così su competenze riservate alla Regione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977.

Il provvedimento di mutamento di destinazione d'uso, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico per le collettività cui appartengono, ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati (*cfr.* Consiglio Stato sez. IV 25 settembre 2007, n. 4962; Consiglio Stato sez. VI 6 marzo 2003, n. 1247).

Ne deriva l'incompatibilità di tali terreni con l'attività edificatoria (arg. Consiglio Stato sez. IV 19 dicembre 2003, n. 8365).

Fissato il principio di compatibilità astratta degli elettrodotti con gli usi civici ed eliminato il provvedimento di mutamento di destinazione d'uso con la realizzazione degli elettrodotti vengono «privatizzati» a tempo sostanzialmente indeterminato beni collettivi, i cui diritti spettano invece a delle collettività che, nel caso di specie, in base alla disposizione censurata, non avrebbero la possibilità di opporsi, in alcun modo, alla costruzione delle opere con conseguente violazione del proprio diritto di difesa.

Sul punto deve considerarsi che gli elettrodotti seppure, in genere, occupino limitate porzioni delle proprietà collettive hanno la necessità di opere accessorie (es. linee di adduzione, cabine, strade di accesso ecc.) che possono compromettere la fruibilità di vaste porzioni del bene.

Nel caso di proprietà collettive piccole le comunità potrebbero vedersi private dell'intero patrimonio senza alcuna possibilità di tutela.

Inoltre, in assenza di un provvedimento di mutamento di destinazione d'uso, le collettività rimarranno prive di garanzie relativamente alla restituzione dei beni nel caso di abbandono delle opere con conseguente perdita definitiva dei beni.

Stabilisce infatti opportunamente l'articolo 41 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 che il decreto di autorizzazione deve contenere «la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata».

Anche sotto questo profilo il diritto di difesa delle comunità titolari delle proprietà collettive viene «abolito».

Dunque, gli enti esponenziali di domini collettivi, riconosciuti dalla legge n. 168 del 2017 come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, soggetti solo alla Costituzione, verrebbero privati dell'accesso ad ogni forma di tutela delle loro proprietà con sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione non essendo neppure prevista una tutela successiva o compensi di natura risarcitoria.

8. Deve altresì osservarsi che la norma censurata viola il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Si ha la violazione del principio di eguaglianza qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (v. le sentenze della Corte Costituzionale nn. 155/2014, 85/2013, 41/2009 e 109/2004).

Invero la natura comunque «pubblica» dei diritti di uso civico comporta, in linea generale, l'applicazione dei principi di derivazione comunitaria, di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, e proporzionalità, di cui all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 dovendosi prevedere, nell'adozione del provvedimento di mutamento di destinazione d'uso alle procedure dell'evidenza pubblica.

Nel caso in esame invece solo le società che intendono installare degli elettrodotti potrebbero evitare di chiedere il mutamento di destinazione d'uso sottraendosi così alle regole dell'evidenza pubblica.



Non sminuendo l'importanza della costruzione di elettrodotti deve tuttavia osservarsi che sussistono opere della stessa o di maggiore rilevanza (es. ospedali, autostrade, scuole, ecc.) la cui costruzione deve invece sottostare a tali procedure.

Dunque, tale eccezione appare ingiustificata.

9. La norma viola altresì l'art. 3, comma primo, Cost. (canone della ragionevolezza).

Sul punto debbono richiamarsi le argomentazioni utilizzate dalla Corte Costituzionale nelle sentenze nn. 345/1997 e 310/2006 aventi ad oggetto normative regionali che prevedevano valutazioni astratte di compatibilità con gli usi civici in relazione ad alcune categorie di opere pubbliche.

Con la prima sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge Regione Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23 (Impianti pubblici o di pubblico interesse) la quale prevedeva che, nei casi in cui le predette opere o impianti e relativi accessori avrebbero dovuto insistere su terreni di natura civica, il provvedimento autorizzatorio del sindaco «determina l'immediata utilizzabilità dei suoli, concretando... una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni, non ricorrendo la fattispecie di cui agli artt. 12 della legge n. 1766 del 1927; 41 del regio decreto n. 332 del 1928; 6 della legge regionale n. 25 del 1988».

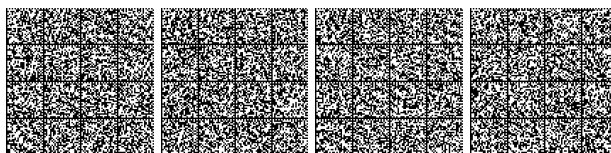
La Corte ha ritenuto che «essendovi stretta connessione fra l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici, nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla legge n. 1497 del 1939, sancito dall'art. 1, lett. h), legge 8 agosto 1985, n. 431 e garantito dal potere di iniziativa processuale dei Commissari, e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. — la legge censurata frustra entrambi gli interessi in giuoco, generali (laddove la disciplina statale prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni civici da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche) e locali (laddove la legislazione regionale, incentrata sul procedimento successivo di autorizzazione, implica necessariamente la consultazione delle popolazioni interessate) escludendo espressamente questi procedimenti sul presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua, del gas e allo smaltimento dei liquami, costituisca una «diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni», mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete, e cioè formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate».

Con la sentenza n. 310 del 2006 è stata invece dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 56, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 3 ottobre 1997, n. 10 la quale prevedeva che talune opere pubbliche (reti per il trasporto di liquidi, aeriformi, energia elettrica, nonché i loro accessori interrati), potessero essere realizzate con semplice autorizzazione rilasciata dall'amministrazione comunale.

La Corte ha ritenuto che tale disciplina si ponesse in contrasto col principio di ragionevolezza, in quanto, la sottrazione di tali opere alla disciplina prevista dal legislatore statale onde garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio — derivante dalla assimilazione, operata del tutto irragionevolmente dal legislatore regionale, tra godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera funzionale al trasporto di energia elettrica.

Tali principi sono applicabili nel caso di specie in cui analogamente, in modo del tutto irragionevole, è stata stabilita, in astratto, e quindi senza considerare l'effettivo impatto delle opere che possono avere caratteristiche molto diverse tra loro, la compatibilità degli elettrodotti con gli usi civici evitando così la procedura prevista per il mutamento di destinazione d'uso.

Si legge sul punto nella sentenza 310/2006 «9.2.— Sotto altro aspetto, va osservato - come ha già rilevato la citata sentenza n. 345 del 1997 — che vi è una stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le Regioni. Sul punto, la disciplina statale prevede, quale presupposto per promuovere il procedimento di mutamento di destinazione, l'obbligatorietà dell'assegnazione a categoria» dei terreni sottoposti ad uso civico, e postula la compatibilità del programma di trasformazione con valutazioni paesistiche. La legge regionale impugnata, invece, attribuisce all'amministrazione comunale il potere di rilasciare un'autorizzazione che ha l'effetto di rendere immediatamente utilizzabili i suoli destinati ad uso civico. «Tutto ciò sul presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua e del gas, nonché allo smaltimento dei liquami, costituisca «una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni» (...), mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete: cioè, formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate» (citata sentenza n. 345 del 1997)».



La stessa nozione di «compatibilità» appare atecnica in quanto, come sopra evidenziato, la normativa non prevede alcuna valutazione in tal senso dovendosi, per rendere le opere «compatibili» con gli usi civici mutare (nelle forme previste dalla legge) la destinazione agrosilvo-pastorale dei terreni gravati da usi civici.

In altri termini non vi può essere nessuna compatibilità tra la costruzione di elettrodotti e la «perpetua destinazione agrosilvo-pastorale» (a.3, comma III, legge n. 168/2017) dei terreni interessati.

Tale valutazione astratta di compatibilità si pone altresì in contrasto con i principi di sussidiarietà orizzontale e di democraticità vigenti in materia.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13-bis, comma 1-ter, del decreto-legge n. 17 del 1° marzo 2022, convertito con legge n. 34/2022 in riferimento agli artt. 3, 24 e 9 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma il 15 settembre 2025.

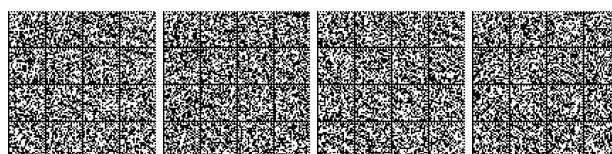
Il Commisario: PERINELLI

25C00294

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-050) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

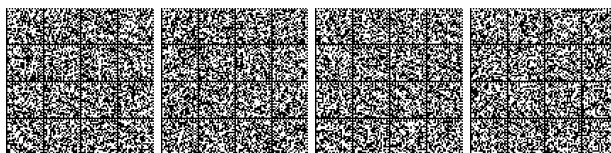
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

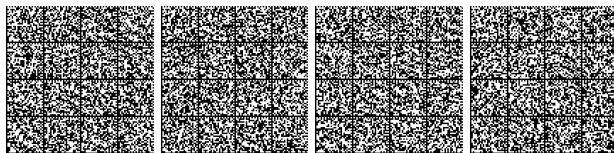
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

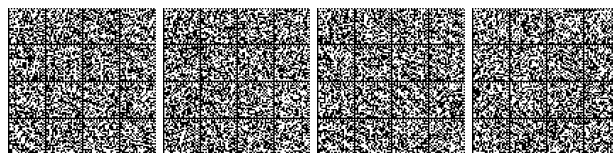
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 5,00

