

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 51

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 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. 184. Sentenza 8 ottobre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

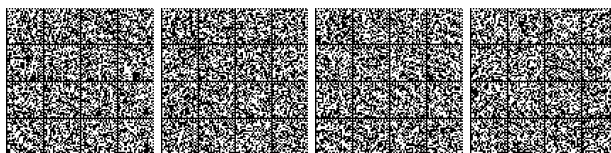
Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Applicabilità della disciplina sopravvenuta a tutto il territorio regionale, comprese le aree su cui insistono impianti già autorizzati, a condizione che non abbiano prodotto una modifica irreversibile dello stato dei luoghi - Eccedenza dalle competenze statutarie, violazione dei principi di ragionevolezza, legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, nonché dei principi fondamentali, anche di derivazione eurounitaria, volti alla massima diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili - Illegittimità costituzionale parziale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee, con estensione anche agli impianti e agli accumuli FER sottoposti a procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, statale o regionale, ancora in corso - Privazione di efficacia dei provvedimenti e titoli abilitativi già rilasciati per impianti ricadenti su aree non idonee - Eccedenza dalle competenze statutarie, violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, legittimo affidamento, certezza del diritto e della libertà di iniziativa economica, nonché dei principi fondamentali, anche di derivazione eurounitaria, volti alla massima diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Previsione che, per gli interventi di revamping e repowering, volti all'ammodernamento, all'incremento di efficienza e al potenziamento degli impianti, ammette solo i primi, purché realizzati senza modifiche di volumi e altezze - Eccedenza dalle competenze statutarie, violazione del principio di legittimo affidamento nonché dei principi, anche di derivazione eurounitaria, volti alla massima diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Previsione che, prescindendo del tutto dalle competenze ministeriali, qualifica le aree non idonee alla realizzazione di impianti off-shore - Eccedenza dalle competenze statutarie e violazione dei principi fondamentali, anche di derivazione eurounitaria, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Previsione che introduce e disciplina un procedimento autorizzatorio difforme da quello statale, anche a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica, al fine di semplificare e accelerare l'installazione di impianti FER in aree non idonee (nella specie: istanza del Comune interessato, dibattito pubblico, consultazione popolare e conferenza di servizi volta all'intesa conclusiva con la Regione) - Eccedenza dalle competenze statutarie e violazione della competenza statale esclusiva in materia ambientale e paesaggistica - Illegittimità costituzionale.



Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Previsione che introduce e disciplina un procedimento autorizzatorio difforme da quello statale, anche a prescindere dall’autorizzazione paesaggistica, al fine di semplificare e accelerare l’installazione di impianti FER in aree non idonee - Previsione che delega la Giunta regionale a definire criteri e procedure di alcune fasi del suddetto procedimento, nonché i criteri di istruttoria e di valutazione delle istanze - Disposizione in stretta connessione funzionale con altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Applicabilità della disciplina regionale sopravvenuta a tutto il territorio, comprese le aree su cui insistono impianti oggetto di procedimenti autorizzatori in corso - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica - Non fondatezza della questione.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Prevalenza del criterio della non idoneità, in relazione ai progetti ricadenti in aree sia idonee, sia non idonee - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali, anche di derivazione eurounitaria, volti alla massima diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4, lettera *e*); direttiva 2018/2001/UE, art. 16-*septies*, introdotto dall’art. 1, numero 7), della direttiva 2023/2413/UE.

Pag. 1

N. 185. Sentenza 7 ottobre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Traffico di influenze illecite - Definizione di mediazione illecita, mediante novella legislativa - Necessaria compresenza di tre requisiti, quali la contrarietà ai doveri d’ufficio, il suo carattere costitutivo di reato, e la sua idoneità a produrre un vantaggio indebito - Denunciata violazione degli obblighi convenzionali derivanti dalla Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo - Non fondatezza della questione.

- Legge 9 agosto 2024, n.114, art. 1, comma 1, lettera *e*), sostitutivo dell’art. 346 bis codice penale
- Costituzione, artt.11 e 117, primo comma; Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo, art.12.

Pag. 20

N. 186. Sentenza 8 ottobre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Possibilità, per gli alberghi, di associare nella gestione unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità - Limiti e condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e violazione della libertà di impresa - Non fondatezza delle questioni.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione - Limiti e condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.



Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione - Limiti e condizioni Termine a quo della nuova disciplina - Disciplina transitoria - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Gestione, da parte di uno stesso soggetto, di più strutture ricettive extra-alberghiere nell'ambito del medesimo edificio - Limiti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della libertà d'impresa - Non fondatezza delle questioni.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Gestione di affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca - condizione - Necessità che avvenga unicamente in forma imprenditoriale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della libertà di impresa, della proprietà privata, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Locazioni turistiche brevi - Potere regolamentare dei comuni - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e di tutela e valorizzazione dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, artt. 41, commi 3 e 4, 22, comma 6, 42, 43, 44; 45, 59 e 144.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere l) ed s).

Pag. 36

N. 187. Sentenza 3 novembre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Espulsione amministrativa dell'imputato straniero irregolare - Possibilità di pronunciare sentenza di non luogo a procedere - Condizione - Avvenuta esecuzione prima dell'emissione del decreto che dispone il giudizio da accertare in udienza preliminare o, a seguito di sentenza della Corte costituzionale, in udienza nei casi di citazione diretta a giudizio - Possibilità ulteriore di pronunciare sentenza di non luogo a procedere laddove sia stata esercitata l'azione penale e l'avvenuta espulsione venga accertata in udienza - Omessa previsione - In via subordinata: possibilità di pronunciare sentenza di non luogo a procedere laddove l'espulsione sia stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, nei casi in cui tale decreto sia stato emesso per reati che, di per sé, consentirebbero la citazione diretta a giudizio - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3-*quater*.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 53

N. 188. Sentenza 5 novembre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione, nei contratti collettivi indicati nelle procedure di gara, di un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora - Verifica da parte delle stazioni appaltanti (Regione ed enti strumentali) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della retribuzione proporzionata e sufficiente, dell'autonomia della contrattazione collettiva nonché della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Inammissibilità delle questioni.



Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione, nei contratti collettivi indicati nelle procedure di gara, di una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora - Verifica da parte delle stazioni appaltanti (Regione ed enti strumentali) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della retribuzione proporzionata e sufficiente, dell'autonomia della contrattazione collettiva nonché della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30, art. 2, comma 2; legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39, art. 21.
- Costituzione, artt. 36, primo comma, 39, ultimo comma, e 117, secondo comma, lettere l) e m).....

Pag. 60

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 236. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 24 ottobre 2025

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

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

Pag. 73



N. 237. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 24 ottobre 2025

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

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

N. 238. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 24 ottobre 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015 e dell’art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell’art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell’art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione del respingimento o dell’espulsione)] – Attribuzione della competenza alla corte d’appello, di cui all’art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d’appello con ricorso per cassazione a norma dell’art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286



del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19. Pag. 104

N. 239. Ordinanza della Corte di cassazione del 21 ottobre 2025

Processo penale – Ricusazione del giudice – Provvedimenti del giudice sulla richiesta di archiviazione – Mancata previsione che la persona offesa che ha proposto l'opposizione alla richiesta di archiviazione sia legittimata a ricusare il giudice per le indagini preliminari in relazione all'udienza fissata ai sensi dell'art. 409, comma 2, cod. proc. pen.

- Codice di procedura penale, artt. 37, 38 e 409, commi 2, 3, 4 e 5. Pag. 120

N. 256. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma del 16 giugno 2025

Tributi – Processo tributario – Efficacia delle sentenze penali nel processo tributario e nel processo di Cassazione – Previsione che la sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi – Previsione che tale sentenza può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio – Applicazione di tali disposizioni, limitatamente alle ipotesi di sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, anche nei confronti della persona fisica nell'interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell'ente e società, con o senza personalità giuridica, nell'interesse dei quali ha agito il rappresentante o l'amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 21-bis e, in via consequenziale, decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175 (Testo unico della giustizia tributaria), art. 119. Pag. 125



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 184

Sentenza 8 ottobre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

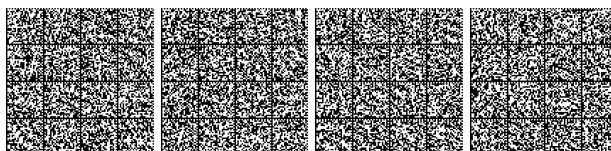
Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Applicabilità della disciplina sopravvenuta a tutto il territorio regionale, comprese le aree su cui insistono impianti già autorizzati, a condizione che non abbiano prodotto una modifica irreversibile dello stato dei luoghi - Eccedenza dalle competenze statutarie, violazione dei principi di ragionevolezza, legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, nonché dei principi fondamentali, anche di derivazione eurounitaria, volti alla massima diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili - Illegittimità costituzionale parziale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee, con estensione anche agli impianti e agli accumuli FER sottoposti a procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, statale o regionale, ancora in corso - Privazione di efficacia dei provvedimenti e titoli abilitativi già rilasciati per impianti ricadenti su aree non idonee - Eccedenza dalle competenze statutarie, violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, legittimo affidamento, certezza del diritto e della libertà di iniziativa economica, nonché dei principi fondamentali, anche di derivazione eurounitaria, volti alla massima diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Previsione che, per gli interventi di revamping e repowering, volti all'ammodernamento, all'incremento di efficienza e al potenziamento degli impianti, ammette solo i primi, purché realizzati senza modifiche di volumi e altezze - Eccedenza dalle competenze statutarie, violazione del principio di legittimo affidamento nonché dei principi, anche di derivazione eurounitaria, volti alla massima diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Previsione che, prescindendo del tutto dalle competenze ministeriali, qualifica le aree non idonee alla realizzazione di impianti off-shore - Eccedenza dalle competenze statutarie e violazione dei principi fondamentali, anche di derivazione eurounitaria, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Previsione che introduce e disciplina un procedimento autorizzatorio difforme da quello statale, anche a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica, al fine di semplificare e accelerare l'installazione di impianti FER in aree non idonee (nella specie: istanza del Comune interessato, dibattito pubblico, consultazione popolare e conferenza di servizi volta all'intesa conclusiva con la Regione) - Eccedenza dalle competenze statutarie e violazione della competenza statale esclusiva in materia ambientale e paesaggistica - Illegittimità costituzionale.



Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Previsione che introduce e disciplina un procedimento autorizzatorio difforme da quello statale, anche a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica, al fine di semplificare e accelerare l'installazione di impianti FER in aree non idonee - Previsione che delega la Giunta regionale a definire criteri e procedure di alcune fasi del suddetto procedimento, nonché i criteri di istruttoria e di valutazione delle istanze - Disposizione in stretta connessione funzionale con altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Applicabilità della disciplina regionale sopravvenuta a tutto il territorio, comprese le aree su cui insistono impianti oggetto di procedimenti autorizzatori in corso - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica - Non fondatezza della questione.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Prevalenza del criterio della non idoneità, in relazione ai progetti ricadenti in aree sia idonee, sia non idonee - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali, anche di derivazione eurounitaria, volti alla massima diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4, lettera *e*); direttiva 2018/2001/UE, art. 16-*septies*, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva 2023/2413/UE.

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,

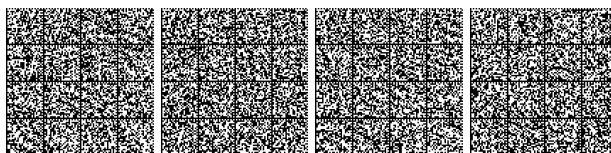
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 febbraio 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna, nonché gli atti di intervento di Ortus Power Resources Italy srl, OPR Sun 11 srl e altri, Pacifico Lapislazzuli srl, FRV Italia srl, EF Agri - sarl, Maple Tree Solar srl, DRen Solare 12 srl, Lightsource Renewable Energy Italy SPV 22 srl, DRen Solare 8 srl, DRen Solare 15 srl, ANT srl, EVO srl, Iberdrola Renovables Italia spa, ERG Wind Energy srl, Engie Trexenta srl, Engie Mistral srl e Rwe Renewables Italia srl;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;



uditi gli avvocati Carlo Comandè per la Pacifico Lapislazzuli srl e per gli altri soggetti intervenuti, Claudio Vivani per la RWE Renewables Italia srl, gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia e Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli avvocati Mattia Pani e Floriana Isola per la Regione autonoma Sardegna; deliberato nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, promuove questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio; nonché in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» e agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta altresì il contrasto della normativa regionale con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e con gli artt. 3 e 4, lettera e), della legge costituzionale n. 3 del 1948 (Statuto speciale per la Sardegna); nonché, infine, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione agli artt. da 14 a 14-*quinqies*, 17-*bis* e 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nella parte in cui recano la disciplina della conferenza dei servizi e del silenzio assenso anche tra pubbliche amministrazioni, e della lettera s) del medesimo articolo, in relazione agli artt. 21 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni paesaggistici.

1.1.- Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, in quanto esso, delimitando il campo di applicazione della medesima legge regionale, si porrebbe in «aperta violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, di certezza del diritto e del legittimo affidamento nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.».

Tale disposizione, infatti, laddove si riferisce ai procedimenti amministrativi relativi a impianti di fonti energetiche rinnovabili (FER) già in corso e a quelli conclusi favorevolmente, salvo l'intervenuto mutamento irreversibile dello stato dei luoghi, inciderebbe negativamente sulla certezza del diritto e delle situazioni giuridiche, anche in considerazione della valutazione soggettiva che discende dall'accertamento della natura irreversibile dello stato dei luoghi; determinerebbe un indubbio danno a carico dell'operatore e, segnatamente, alla libertà di iniziativa economica, considerando che, nelle more del compimento delle procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, l'operatore potrebbe avere già sostenuto ingenti costi tecnici e amministrativi. Tale disposizione, dunque, sarebbe irragionevole.

Infine, incidendo in senso restrittivo «anche sul minimum di aree idonee» all'installazione degli impianti, di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi eurounitari di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile, e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

1.2.- Con il secondo motivo del ricorso, il ricorrente lamenta che l'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2025, introducendo un divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come «non idonee», così come individuate negli Allegati A, B, C, D ed E, nonché dai successivi commi 9 e 11 del medesimo articolo, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e terzo, Cost. in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE, e agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021 nonché agli artt. 1, comma 2, 2 e 7, del d.m. 21 giugno 2024 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale



1.3.- Con il terzo motivo di ricorso è impugnato l'art. 1, comma 5, nella parte in cui prevede, al secondo periodo, che il «divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge» e che, al terzo e quarto periodo, «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia», incorrerebbe, altresì, nella violazione del principio di certezza del diritto, che vede, tra i propri corollari, il principio del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost. e del principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

1.4.- Con il quarto motivo di ricorso il ricorrente censura, altresì, il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, là dove introduce un criterio di «non idoneità» destinato a prevalere nel caso in cui un progetto ricada sia nelle aree idonee sia nelle aree non idonee. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

Rappresenta in proposito l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001/UE, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva 2023/2413/UE, rubricato «Interesse pubblico prevalente», enuncerebbe un principio destinato a valere nell'ambito della procedura di rilascio delle autorizzazioni, ai sensi del quale si richiede un apprezzamento caso per caso ad opera dell'autorità amministrativa, principio che non giustificerebbe un divieto generalizzato fissato ex ante, come previsto dal legislatore regionale con l'impugnata disposizione.

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il quinto motivo di ricorso, anche l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove stabilisce che «[g]li interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee, sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'articolo 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale».

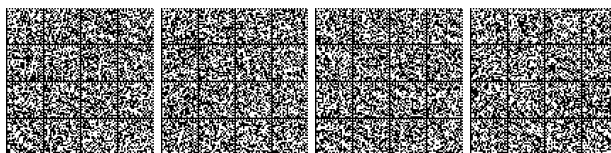
La richiamata disciplina degli interventi di rinnovo e di ristrutturazione (cosiddetti revamping e repowering), relativi a impianti già realizzati e in esercizio prima dell'entrata in vigore della legge regionale nelle aree non idonee, si porrebbe - secondo il ricorrente - in contrasto con il principio della certezza del diritto, atteso che non sarebbe chiaro se essa debba valere solo per il futuro oppure se debba riferirsi anche a interventi già assentiti alla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata.

La vaghezza dell'enunciato normativo determinerebbe la lesione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, certezza del diritto e legittimo affidamento, oltre che di libertà di iniziativa economica di cui agli artt. 3 e 41 Cost.

Tale disposizione si porrebbe in contrasto anche con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, che correla il concetto di "area idonea" non già alla possibilità di ospitare impianti da fonti rinnovabili, bensì all'accesso a talune misure di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi, così violando principi fondamentali adottati dal legislatore statale nella materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e con gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

1.6.- Con il sesto motivo di ricorso il ricorrente impugna, altresì, l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua l'elenco delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti off-shore. Egli ritiene violate le competenze previste dagli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale, nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., perché la disposizione regionale impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 23 (Procedure autorizzative per impianti off-shore e individuazione aree idonee) del d.lgs. n. 199 del 2021, che reciterebbe principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Secondo la prospettazione del ricorrente, l'art. 23 del richiamato decreto legislativo, stabilendo le modalità per l'individuazione delle aree idonee per gli impianti off-shore, non lascerebbe spazio alle regioni di intervenire con loro legge secondo procedure diverse da quelle ivi prefigurate.

1.7.- Infine, con il settimo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove introduce misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree non idonee. Tale disposizione, delineando un modello di procedimento autorizzatorio difforme da quello previsto dalle leggi statali, sarebbe affetta da vari vizi di legittimità costituzionale in quanto, eccedendo dalle competenze che gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale riconoscono alla Regione autonoma Sardegna, violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., in relazione ai seguenti parametri interposti.



1.7.1.- Rileva il ricorrente che la disciplina regionale impugnata, al fine dichiarato di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole, riconosce ai comuni la facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo di FER all'interno di un'area individuata come «non idonea». Tale istanza, volta al raggiungimento di un'intesa con la regione (comma 1), è presentata dal comune previa deliberazione adottata a maggioranza qualificata dal consiglio comunale (o dai consigli comunali il cui territorio sia interessato, anche in virtù di un impatto visivo o paesaggistico dall'impianto o dall'accumulo FER) ed è preceduta da un «dibattito pubblico», nonché dall'espletamento di una consultazione popolare che si deve concludere con una posizione favorevole alla proposta (comma 2).

Esaurita la fase descritta, l'istanza del comune è proposta all'assessorato regionale competente in materia, il quale, in base alla disciplina della conferenza dei servizi istruttoria e «semplificata» di cui, rispettivamente, agli artt. 14, comma 1, e 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, entro novanta giorni dal ricevimento dell'istanza, convoca i soggetti competenti ad esprimersi all'unanimità in relazione alla compatibilità dell'intervento rispetto alla presenza di aree non idonee. In tale procedimento amministrativo non trovano applicazione, per espressa previsione regionale, le ipotesi di silenzio assenso (comma 4). All'esito, la Giunta regionale delibera sull'intesa in base a criteri che saranno successivamente fissati dalla medesima (comma 6).

Il proponente, perfezionata l'intesa in base al procedimento sopra descritto, potrà successivamente presentare ai soggetti competenti un'istanza per la realizzazione dell'intervento nell'ambito del regime autorizzativo previsto per le aree ordinarie, utilizzando il regime della procedura abilitativa semplificata (PAS) o dell'autorizzazione unica (AU).

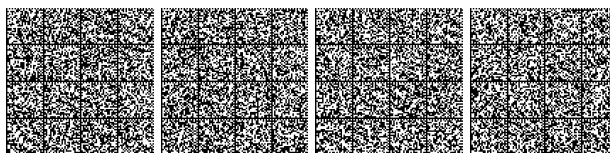
La disciplina sopra richiamata, nel prevedere che la predetta istanza del comune sia sottoposta prima a una valutazione di opportunità del consiglio comunale, previo dibattito pubblico e, poi, a una valutazione tecnico amministrativa, mediante conferenza dei servizi, introdurrebbe un modello procedimentale difforme rispetto agli istituti della conferenza dei servizi e del silenzio assenso disciplinati dagli artt. da 14 a 14-*quinqüies* e 17-*bis*, della legge n. 241 del 1990 e, pertanto, determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Le dichiarate misure di semplificazione e accelerazione introdurrebbero, infatti, a livello regionale, la regola esclusiva della deliberazione all'unanimità dei soggetti convocati in sede di conferenza dei servizi, chiamati a esprimersi in ordine alla compatibilità dell'intervento rispetto alle aree non idonee, nonché l'inoperatività del silenzio assenso nell'ambito della conferenza stessa. Le procedure regionali impugunate rappresenterebbero, pertanto, delle deroghe rispetto all'ordinario funzionamento della conferenza dei servizi e del silenzio assenso, di cui alla richiamata disciplina statale sul procedimento amministrativo.

Osserva al riguardo il ricorrente che, ai sensi dell'art. 29, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990, attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. «le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano»; il comma 2-*quater* del medesimo articolo prevede, poi, che le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, «non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela»; infine, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il successivo comma 2-*quinqüies* stabilisce che anche le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano «adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione».

La legge regionale sarda secondo l'Avvocatura generale dello Stato recherebbe un livello inferiore di tutela rispetto a quello garantito dalla disciplina statale, prevedendo esclusivamente il criterio dell'unanimità per l'assunzione della decisione in merito alla compatibilità dell'intervento all'interno di un'area individuata come non idonea, a fronte di una disciplina statale che consente anche l'adozione di una determinazione della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti. Pertanto, il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., «in relazione ai citati parametri interposti» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 9 del 2019 e n. 246 del 2018).

1.7.2.- L'impugnato art. 3, nel violare le richiamate competenze statutarie di cui agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale, invaderebbe anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione ai parametri interposti di cui gli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.



Evidenzia l'Avvocatura generale dello Stato che, per costante giurisprudenza costituzionale la conservazione ambientale e paesaggistica spetterebbe, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (sono citate le sentenze n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017). Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, viene altresì richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica (sono citate le sentenze n. 248 del 2022, n. 160 e n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

Secondo il ricorrente, la disposizione in esame, prevedendo che un impianto di fonti energetiche rinnovabili possa essere realizzato nell'ambito delle aree non idonee a seguito di un'intesa politica tra enti territoriali, anche in aree sottoposte a tutela culturale o paesaggistica, esautorerebbe completamente il procedimento autorizzatorio della soprintendenza competente, così ledendo la normativa statale posta a presidio dei beni culturali e paesaggistici.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, eccependo l'inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza del ricorso.

2.1.- Anzitutto, la resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto le disposizioni dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, della legge regionale poste in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., per assenza di motivazione. La violazione di tali parametri è assertivamente dedotta solo nella rubrica del relativo motivo di ricorso, senza alcuna indicazione delle ragioni per le quali le disposizioni regionali censurate si porrebbero in contrasto con essi.

2.2.- Con riferimento, poi, alle questioni proposte in riferimento al principio del legittimo affidamento (art. 1, commi 2 e 5), la Regione autonoma Sardegna ne sostiene la non fondatezza.

La resistente assume che le disposizioni censurate sotto tale profilo farebbero applicazione del principio generale *tempus regit actum*, in base al quale *lo ius superveniens* incide sulle fasi del procedimento non ancora concluse. Pertanto, nell'ipotesi in cui un procedimento autorizzatorio relativo a un progetto insistente su un'area poi classificata come non idonea da una normativa sopravvenuta sia ancora in corso, dovrebbe necessariamente applicarsi la regolamentazione sopravvenuta, in quanto disciplina vigente durante lo svolgimento della procedura.

Il principio varrebbe peraltro, secondo la difesa regionale, anche per i procedimenti già conclusi. Occorrerebbe, infatti, considerare che la procedura concernente l'installazione, la costruzione e l'esercizio di impianti da fonti di energia rinnovabile si articola in diverse fasi, una delle quali è quella che sfocia nell'autorizzazione: fase che, tuttavia, non esaurisce la procedura. Seguirebbero, infatti, le fasi dell'avvio e della conclusione dei lavori, precedute altresì dalle pratiche di acquisizione delle aree e dalla fase della realizzazione.

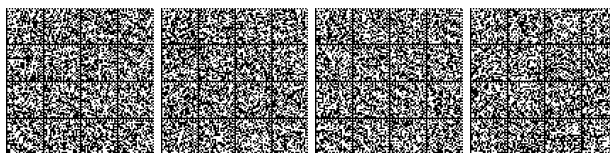
In subordine, anche a voler contrariamente opinare, varrebbe il rilievo che il principio di irretroattività della legge, di cui all'art. 11 delle preleggi, non è costituzionalmente vincolato, salvo che in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, sarebbe consentito in specie al legislatore, anche regionale, di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti, in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici, che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, nel rispetto del principio di ragionevolezza e per soddisfare un interesse pubblico sopravvenuto quale quello, nella fattispecie, di mettere ordine in uno scenario di affollamento di istanze anche con eventuali intenti speculativi in virtù dei previsti incentivi.

2.2.1.- Sarebbe altresì inammissibile e, comunque, non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, basata sull'assunto che la disposizione impugnata inciderebbe in senso restrittivo sul minimo di aree idonee prefigurato dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021.

La questione sarebbe inammissibile perché il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto impugnare anche il successivo comma 6 del medesimo art. 1, che provvede a individuare espressamente le aree idonee.

Ad ogni modo, secondo la difesa regionale la questione sarebbe non fondata, in quanto nell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 non si rinverrebbe alcun minimum immodificabile. La norma statale elenca, infatti, una serie di aree che vengono considerate idonee nelle more della concreta individuazione da parte delle regioni secondo i criteri oggi indicati dal d.m. 21 giugno 2024: sicché l'elenco della disposizione nazionale varrebbe solo fino all'adozione delle leggi regionali.



2.3.- Parimenti inammissibili e non fondate sarebbero le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024.

2.3.1.- L'inammissibilità dipenderebbe dalla genericità del ricorso e dalla erronea ricostruzione della disciplina regionale contestata.

Rappresenta la difesa regionale che il ricorrente non avrebbe dimostrato come la normativa regionale impugnata impedisca il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla disciplina eurounitaria, peraltro «[i]n assenza di espressa impugnazione degli Allegati».

Altresì inammissibile sarebbe la censura volta a far valere il contrasto con l'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001/UE, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva 2023/2413/UE, citato solo in rubrica e non sviluppato nelle argomentazioni a sostegno di questa specifica impugnazione.

2.3.2.- Le censure sarebbero comunque non fondate perché la Regione autonoma, in applicazione del d.lgs. n. 199 del 2021, tenuto conto dell'obiettivo di potenza complessiva da raggiungere al 2030 concordato con lo Stato e indicato nell'art. 2 del già citato d.m. 21 giugno 2024, avrebbe svolto un'istruttoria basata sulle condizioni specifiche del territorio e avrebbe disciplinato la probabile futura distribuzione degli impianti nelle aree e superfici classificate come idonee in numero sufficiente al raggiungimento del predetto obiettivo, evitando il sovraccarico delle reti di distribuzione.

Riferisce la difesa regionale che dagli approfondimenti svolti dalle strutture amministrative regionali sarebbe emerso che il «totale aree idonee potenziale» garantirebbe, comunque, il raggiungimento delle quote di energia FER concordate con il Governo. Pertanto, la normativa regionale contestata sarebbe intervenuta a individuare e disciplinare le aree non idonee nell'esclusivo intento di preservare al massimo il patrimonio paesaggistico, archeologico, storico-culturale, ambientale di cui il territorio sardo è ricchissimo, senza tuttavia escludere del tutto la possibilità di installare nelle aree e superfici non idonee impianti FER.

La normativa in questione, poiché dunque volta alla tutela del paesaggio, sarebbe stata adottata nel rispetto della competenza legislativa della Regione in materia di edilizia e urbanistica, prevista dall'art. 3, lettera *f*), dello statuto speciale, che comprenderebbe anche il paesaggio.

Conclude la difesa regionale rilevando, peraltro, che nelle aree individuate come idonee (art. 1, comma 6, e Allegato F alla legge reg. Sardegna n. 20 del 2024), nonché in quelle astrattamente inidonee, qualora sussista sovrapposizione con quelle idonee, sarebbe sempre consentita la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili, se finalizzati all'autoconsumo o al servizio di una comunità energetica.

2.4.- Sarebbe non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, poiché il ricorrente non avrebbe considerato nella sua interezza il contenuto della disposizione, da cui emergerebbe che, nel caso di impianti destinati all'autoconsumo, prevarrebbe il criterio di idoneità.

2.5.- La questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 8, secondo la difesa regionale, sarebbe inammissibile per genericità dei motivi e, comunque, non fondata perché la legge, ove non specificato diversamente, dovrebbe sempre intendersi valevole solo pro futuro.

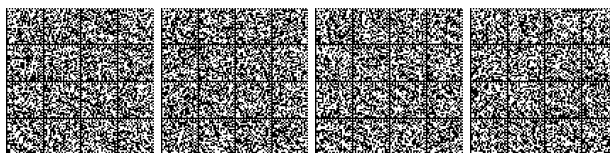
2.6.- Anche la questione relativa agli impianti regionali off-shore (art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024) sarebbe inammissibile per genericità e assenza di adeguata motivazione.

Sostiene, poi, la difesa regionale che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto impugnare anche il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024, il quale stabilisce che la medesima legge si applica anche «alle acque territoriali e alla zona di mare contigua, ai sensi della Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982, ratificata con la legge 2 dicembre 1994, n. 689 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994)», sicché in tali aree marine la Regione sarebbe competente a identificare zone non compatibili con l'installazione di impianti off-shore.

Sempre con riguardo a siffatti impianti, non sarebbero stati oggetto di censura neppure i commi 10 e 11 del medesimo art. 1, inerenti alle relative opere di connessione a terra.

Inoltre, la Regione autonoma Sardegna osserva che, mentre l'art. 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, indicato dal ricorrente come norma interposta riguarderebbe l'individuazione delle aree idonee, la disposizione regionale impugnata si riferirebbe, invece, alle aree non idonee e si inserirebbe in un contesto nel quale, a distanza di quasi quattro anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 199 del 2021, lo Stato non avrebbe ancora provveduto alla pianificazione delle aree in argomento.

Rileva la difesa regionale, infatti, che i Piani di gestione dello spazio marittimo, cui sarebbe demandata l'individuazione delle aree idonee a mare, approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 25 settembre 2024, n. 237 (Approvazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo ai sensi dell'art. 5, comma 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201), non recherebbero alcuna definizione delle aree marine idonee/non idonee.



2.7.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 sarebbero, infine, tutte inammissibili o non fondate.

Il procedimento stabilito dal menzionato articolo - concernente la presentazione da parte del comune di un'istanza alla Regione autonoma finalizzata a definire un'intesa propedeutica all'avvio di un procedimento autorizzatorio di un impianto FER, all'interno di un'area definita come non idonea - si inserirebbe in una fase assolutamente antecedente a quella in cui si inseriscono i singoli procedimenti autorizzatori, sia paesaggistici che urbanistico-edilizi, sui quali, pertanto, non inciderebbe la disposizione contestata.

Inoltre, l'istanza finalizzata all'intesa seguirebbe le procedure della conferenza di servizi istruttoria, che sarebbe del tutto estranea a quella decisoria, disciplinata dagli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990.

La Regione avrebbe, dunque, disciplinato uno strumento di semplificazione per esaminare, in un unico contesto, una pluralità di interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo che avrebbe «natura facoltativa e forma libera, essendo la decisione di ricorrere a tale istituto e le modalità di svolgimento della conferenza, rimesse completamente alla volontà dell'amministrazione procedente», in conformità a quanto stabilito dalla medesima legge n. 241 del 1990, la quale consentirebbe alle regioni e agli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, di prevedere livelli ulteriori di tutela (è citato l'art. 29, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge n. 241 del 1990).

Inammissibili per genericità e comunque non fondate sarebbero anche le questioni proposte in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

3.- Cinque associazioni, in qualità di amici curiae, hanno depositato opinioni, di cui quattro nei termini, in senso sia adesivo che oppositivo rispetto al ricorso governativo, ammesse con decreto presidenziale del 1° luglio 2025.

4.- Venti società operanti nel settore delle energie rinnovabili hanno depositato istanze di intervento in giudizio, asserendo di essere titolari di posizioni giuridiche differenziate, che sarebbero lese in maniera diretta e immediata dalla normativa oggetto del giudizio.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato ulteriore memoria in cui insiste per l'accoglimento di tutte le questioni individuate nel ricorso, richiamando, altresì, la giurisprudenza costituzionale medio tempore intervenuta (è citata soprattutto la sentenza n. 134 del 2025).

6.- All'udienza pubblica del 7 ottobre 2025 questa Corte ha dichiarato inammissibili gli interventi con ordinanza allegata alla presente sentenza.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 8 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE; all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. in relazione agli artt. da 14 a 14-quinquies, 17-bis e 29, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui reca la disciplina della conferenza dei servizi e del silenzio assenso anche tra pubbliche amministrazioni; all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004; all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021 e agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m. 21 giugno 2024, nonché, all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

1.1.- Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove prevede che la nuova legge si applichi a tutto il territorio regionale «ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi». Secondo il ricorrente la disposizione si porrebbe in «aperta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, di certezza del diritto e del legittimo affidamento nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.», venendo a incidere in senso sfavorevole su procedimenti amministrativi di autorizzazione già avviati nel rispetto della normativa in quel momento vigente, o addirittura già conclusi. La medesima disposizione, peraltro, incidendo in senso restrittivo anche sul minimo di «aree idonee» all'in-



stallazione di impianti FER di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, violerebbe altresì l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi eurounitari di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

1.2.- Il secondo motivo di ricorso concerne l'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale, introducendo un divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come «non idonee», così come individuate negli Allegati A, B, C, D ed E, nonché nei successivi commi 9 e 11 del medesimo articolo, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m. 21 giugno 2024 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

1.3.- L'art. 1, comma 5, è altresì impugnato, con il terzo motivo di ricorso, nella parte in cui prevede, al secondo periodo, che il «divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge» e stabilisce, al terzo e quarto periodo, che «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia».

Tali disposizioni incorrerebbero nella violazione del principio di certezza del diritto, che vede, tra i propri corollari, la tutela del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost. e del principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

1.4.- Il ricorrente con il quarto motivo di ricorso censura, inoltre, il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, là dove introduce un criterio di «non idoneità», destinato a prevalere nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee. Tale norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il quinto motivo di ricorso, anche l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale stabilisce che «[g]li interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee, sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'articolo 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale».

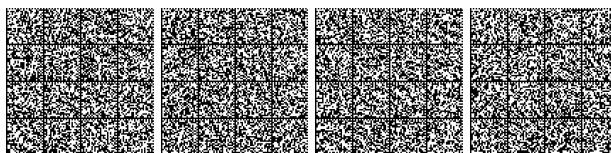
Tale disposizione, oltre a ledere il principio del legittimo affidamento di cui all'art. 3 Cost., incorrerebbe nel vizio di violazione di principi eurounitari recepiti con il d.lgs. n. 199 del 2021, nella specie con l'art. 20, ai sensi del quale dalla qualificazione di non idoneità dovrebbe conseguire un aggravio del procedimento amministrativo e non una preclusione all'intervento.

1.6.- Il ricorrente, con il sesto motivo di ricorso, impugna altresì, l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti off-shore, ritenendo violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 (Procedure autorizzative per impianti off-shore e individuazione aree idonee) del d.lgs. n. 199 del 2021, che recherebbe principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nell'ipotesi in cui si ritenga applicabile la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Secondo la prospettazione del ricorrente, l'art. 23 del richiamato decreto legislativo riconoscerebbe alle regioni esclusivamente la competenza per l'individuazione delle aree idonee e non idonee sulla terraferma, ma non anche per gli impianti off-shore, la cui individuazione spetterebbe allo Stato, all'esito di un percorso partecipato con le regioni.

1.7.- Infine, con il settimo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove introduce asserite misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee.

Tali disposizioni, delineando un modello di procedimento autorizzatorio difforme da quello previsto dalle leggi statali, sarebbero affette da vari vizi di legittimità costituzionale in quanto, eccedendo dalle competenze che gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale riconoscono alla Regione autonoma Sardegna, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost.



2.- La Regione autonoma Sardegna eccepisce plurimi profili di inammissibilità.

Viene anzitutto eccepita l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto i commi 2, 8 e 9 dell'art. 1 impugnato per genericità e carenza della motivazione; più precisamente, quanto alle censure sul comma 2 (applicabilità della legge a tutti i progetti, indipendentemente dal grado di maturazione del procedimento autorizzatorio, con l'unico limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi), esse sarebbero inammissibili perché il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto impugnare anche il successivo comma 6, che individua espressamente le aree idonee. Quanto alle censure sul comma 8 (limiti al cosiddetto revamping e repowering), esse sarebbero inammissibili per genericità e indeterminatezza della contestazione e, quanto al comma 9 (non idoneità delle aree off-shore), il ricorrente avrebbe dovuto impugnare anche il secondo periodo del comma 2, nonché i successivi commi 10 e 11, inerenti alle opere di connessione a terra degli impianti off-shore.

Viene poi eccepita l'inammissibilità per carente ricostruzione del contesto normativo della questione avente ad oggetto il comma 5 dell'art. 1; inoltre, la questione di legittimità costituzionale del comma 7 (prevalenza del criterio della non idoneità a fronte di progetto ricadente in due aree diverse) sarebbe inammissibile per erronea ricostruzione del quadro normativo.

Infine, la Regione eccepisce la genericità della motivazione anche della questione avente ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non avendo il ricorrente chiarito in quale modo si determini, in concreto, l'invasione della competenza legislativa statale, né come si attui l'asserita violazione degli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, evocati quali norme interposte.

3.- Tutte le eccezioni devono essere dichiarate non fondate.

Il ricorso, infatti, risulta sorretto da argomentazioni sufficienti e da motivazioni idonee a far comprendere il senso delle singole censure.

Più precisamente, quanto al comma 2 dell'art. 1, il ricorrente si duole del fatto che il legislatore sardo abbia posto, quale unico limite all'applicazione retroattiva della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, la modifica irreversibile dello stato dei luoghi, conseguente all'avvio dei lavori per l'installazione di FER. È dedotta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario della massima diffusione delle FER, recepito nell'ordinamento interno dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021.

Le censure, pertanto, risultano sufficientemente chiare per poter essere affrontate nel merito.

Quanto al comma 5 del medesimo articolo, lo Stato lamenta che la Regione autonoma Sardegna, con la disposizione impugnata, imponga il divieto di installazione di impianti FER nelle aree individuate come non idonee, così ledendo plurimi parametri, tutti individuati dal ricorrente, unitamente alle relative norme interposte.

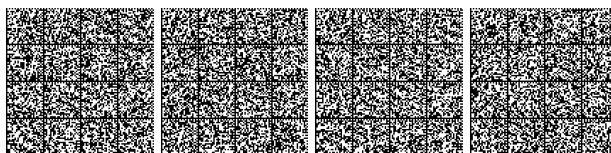
Anche in questo caso la censura appare chiara e sufficientemente motivata.

Lo stesso può dirsi per la questione di legittimità costituzionale del comma 7: il ricorrente, infatti, lamenta che la prevalenza automatica del criterio della non idoneità nel caso in cui un progetto di impianto ricada su aree sia idonee che non idonee si ponga in contrasto con l'art. 16-septies della direttiva 2018/2001/UE, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva 2023/2413/UE - che qualifica di interesse pubblico prevalente la diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili - con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Quanto al comma 8, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce chiaramente la violazione dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto perché verrebbero introdotti nuovi limiti agli interventi di cosiddetto revamping e repowering nelle aree non idonee, senza chiarire se tali nuove disposizioni valgano solo per il futuro o anche per gli interventi già autorizzati. Viene lamentato anche il contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e, pertanto, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché la qualifica di area idonea non inciderebbe sulla possibilità di ospitare impianti FER ma esclusivamente sull'accesso a procedimenti amministrativi semplificati.

Infine, anche le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, devono ritenersi sufficientemente motivate, posto che le argomentazioni addotte a loro sostegno consentono di individuare in modo adeguato le ragioni delle doglianze.

4.- Deve rilevarsi d'ufficio, invece, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promosse in riferimento all'art. 97 Cost., per l'assenza del parametro nella delibera di proposizione del ricorso approvata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nella seduta del 28 gennaio 2025; peraltro, il ricorso indica tale parametro solo nel titolo della prima parte motiva, senza sviluppare la censura nella parte descrittiva.



Altrettanto dicasi con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., come eccepito dalla stessa difesa regionale, perché nessuna delle censure proposte è motivata rispetto alla violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

5.- Prima di accedere al merito, è utile richiamare brevemente la normativa eurolunitaria e nazionale in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili.

La transizione energetica è considerata uno dei pilastri della politica ambientale e della politica di sviluppo economico dell'Unione europea.

La strategia di promozione delle fonti di energia rinnovabili è stata dapprima definita, per quanto qui interessa, con la direttiva 2001/77/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, abrogata dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, che ne ha dettato una ulteriore disciplina e che è stata a sua volta abrogata dalla direttiva 2018/21/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. La strategia sulle fonti rinnovabili ha ricevuto, quindi, impulso con la direttiva 2018/2001/UE, da ultimo modificata, come più volte anticipato, dalla direttiva 2023/2413/UE, il cui decreto attuativo risulta in fase di approvazione.

Contestualmente, con la comunicazione dell'11 dicembre 2019 (“Green Deal europeo”), la Commissione europea ha delineato una strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione europea in una società dotata di un'economia che «nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse».

In tale prospettiva, è stato emanato il regolamento n. 2021/1119/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento CE n. 401/2009 e il regolamento n. 2018/1999/UE (Normativa europea sul clima), il cui art. 1 ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra (al netto degli assorbimenti), individuata dall'art. 4, paragrafo 1 (e anche dal Considerando n. 26), nella misura di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990.

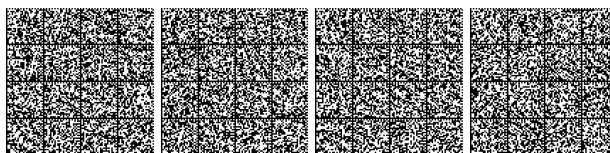
Più di recente, poi, è stato adottato il regolamento n. 2024/1991/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento n. 2022/869/UE, per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera *a*). Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi habitat naturali.

Quanto al rapporto tra tutela degli habitat e realizzazione di impianti “verdi”, l'art. 6, paragrafo 2, del suddetto regolamento afferma il principio secondo cui, «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» - ovvero la previsione che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [...] sono presunti di interesse pubblico prevalente» - «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999».

Dunque, il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo favor.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha dapprima approvato il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), successivamente modificato dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prevedeva, in origine, un unico procedimento amministrativo nel quale, attraverso apposita conferenza dei servizi decisoria, confluivano le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti FER, comprendendo anche l'insieme delle opere di connessione alla rete elettrica.



Nel corso degli anni, il citato art. 12 è stato oggetto di numerosi interventi di modifica, anzitutto ad opera del richiamato d.lgs. n. 28 del 2011, volto a recepire nuove direttive UE e a introdurre misure di maggiore accelerazione e semplificazione (ad esempio, la previsione di termini perentori, la riduzione dei termini decisionali, l'introduzione di meccanismi di silenzio-assenso e di forme di digitalizzazione). In estrema sintesi, potevano individuarsi quattro diversi modelli per l'installazione di impianti FER, in relazione al limite di potenza e al tipo di impianto: *a)* comunicazione di inizio lavori (CIL); *b)* dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA); *c)* procedura abilitativa semplificata (PAS); *d)* autorizzazione unica (AU). Qualora, poi, gli impianti FER fossero assoggettati a procedure ambientali (VIA o verifica di VIA), il procedimento finalizzato al rilascio dell'AU veniva sospeso sino alla loro conclusione.

Più di recente, il decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b)* e *d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118», cosiddetto testo unico sui regimi amministrativi FER, è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia, riducendo a tre il numero dei modelli amministrativi (attività libera, PAS, AU), per ciascuno dei quali è stato predisposto uno specifico allegato, contenente la descrizione degli interventi che ne determinano l'applicazione.

La disciplina sui procedimenti autorizzatori si è integrata, poi, con quella recata da apposite linee guida, approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, con particolare riguardo agli impianti eolici, prevedendo che le regioni potessero procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Per impianti inferiori a determinate soglie di potenza, in rapporto alla diversa tipologia, si affiancava poi lo strumento della denuncia di inizio attività (DIA).

In questo contesto si è altresì inserito il d.lgs. n. 199 del 2021 - che ha attuato la delega attribuita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020) - adottato nell'esercizio di «un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente» e concorrenti, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché «in attuazione della direttiva 2018/2001/UE» (sentenza n. 28 del 2025).

Il meccanismo di individuazione delle aree idonee è disciplinato dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il cui comma 4 dispone che le regioni individuano «con legge le aree idonee» all'installazione degli impianti FER, sulle quali è previsto un *iter* accelerato ed agevolato per i procedimenti di autorizzazione degli impianti stessi. Il successivo art. 22, comma 1, del medesimo decreto legislativo prevede, infatti, da un lato, che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante e, «[d]ecorso inutilmente il termine per l'espressione del parere» stesso, l'amministrazione provvede comunque sulla domanda di autorizzazione (lettera *a)*; dall'altro, che i termini dei procedimenti di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo (lettera *b)*).

In attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, il d.m. 21 giugno 2024, ha stabilito i principi e i criteri omogenei per l'individuazione con legge, da parte delle regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER (art. 3, comma 1).

Da ultimo, si segnala che l'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 è stato abrogato dal decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), in corso di conversione, che ha introdotto una nuova disciplina sull'individuazione delle aree idonee inserendo l'art. 11-*bis* (Aree idonee su terraferma) al d.lgs. n. 190 del 2024.

6.- Così ricostruiti i tratti essenziali della normativa relativa ai suddetti impianti, può procedersi all'esame delle singole questioni di legittimità costituzionale.

6.1.- Il primo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ai sensi del quale la nuova legge si applica a tutto il territorio regionale «ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi».

Secondo il ricorrente, l'impugnato comma 2 violerebbe i principi di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., di certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., venendo ad incidere in senso sfavorevole su procedimenti amministrativi di autorizzazione già avviati nel rispetto della normativa in quel momento vigente, o addirittura già conclusi. Tale disposizione, inoltre, incidendo in senso restrittivo anche sul minimo di «aree idonee» di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi eurounitari di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile.

6.1.1.- La questione avente ad oggetto il comma 2 dell'art. 1, là dove prevede che la nuova legge regionale si applichi anche ai procedimenti autorizzatori in corso, proposta in relazione agli artt. 3 e 41 Cost., non è fondata.



È principio consolidato che nei procedimenti complessi e articolati in una sequenza di fasi e atti autonomi - quali i procedimenti autorizzativi ai fini dell'installazione di impianti FER - il principio *tempus regit actum* si evolve in quello del *tempus regit actionem*. Ciò significa che ciascuna fase del procedimento è regolata dalla legge in vigore al momento del compimento di ogni singolo atto, non dalla legge vigente al momento dell'avvio del procedimento complessivamente inteso, ossia a quello della presentazione dell'istanza.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha univocamente affermato che il principio *tempus regit actum*, in caso di attività proceduralizzata la quale si perfezioni attraverso il compimento di attività poste in sequenza logico-funzionale, impone che la disciplina normativa intervenuta nelle more del complessivo procedimento sia destinata a disciplinare le situazioni giuridiche emergenti nell'ambito delle fasi non ancora compiute al momento della propria entrata in vigore (*ex multis*, in questo senso, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 14 gennaio 2024, n. 472, nonché, in senso analogo, 13 giugno 2025, n. 5153).

Da tanto si evince, da un lato, che i provvedimenti conclusi in base alla legge precedente non possono essere messi in discussione dalla legge successiva; dall'altro e al contempo, che là dove, ad esempio, l'*iter* di valutazione ambientale sia ancora in corso, il procedimento dovrà ritenersi inciso dalla modifica *medio tempore* intervenuta, ossia dopo la presentazione dell'istanza ma prima dell'adozione del relativo provvedimento.

Pertanto, la previsione censurata, che prevede l'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti in corso, oltre ad essere conforme alla giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, non viola i parametri evocati dal rimettente, dovendosi escludere un affidamento costituzionalmente tutelato del cittadino a che, una volta che un procedimento amministrativo sia stato avviato sotto il vigore di una disciplina, esso venga necessariamente concluso sulla base della medesima disciplina.

6.1.2.- Quanto, invece, alla questione avente a oggetto l'art. 1, comma 2, là dove impone di applicare la legge regionale n. 20 del 2024 anche ai procedimenti già conclusi, promossa in riferimento ai principi del legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale, essa è fondata.

Il risultato atteso dal legislatore sardo, infatti, è quello di travolgere e rendere *tamquam non essent*, con il solo limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi, tutti gli atti autorizzativi già rilasciati, rispetto ai quali gli operatori del settore si sono già attivati.

Più in generale, quanto alla lesione del principio del legittimo affidamento, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito che esso non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici; tuttavia, occorre «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 216 del 2023, nonché similmente, n. 145 del 2022 e n. 54 del 2019).

Disposizioni legislative di tal fatta, dunque, non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (sentenza n. 134 del 2025).

La disposizione regionale impugnata trasmoda in una disciplina irragionevolmente limitativa del legittimo affidamento, ponendosi in contrasto con il principio della certezza del diritto poiché determina una vanificazione di tutti i provvedimenti autorizzativi rilasciati per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, senza che tale travolgimento sia motivato da ragioni di carattere tecnico o scientifico (*ex plurimis*, sentenza n. 88 del 2025).

La previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite alla retroattività integra anche la violazione del principio di ragionevolezza nonché della libertà di iniziativa economica privata (artt. 3 e 41 Cost.), tanto più che gli operatori, una volta completate positivamente le procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, hanno, di norma, sostenuto ingenti costi tecnici e amministrativi.

La disposizione impugnata, impedendo la realizzazione di impianti già autorizzati, non è neppure coerente con i principi eurounitari di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, così come attuati dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, i quali si impongono quali limiti alle competenze di cui agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 28 del 2025).

6.2.- Il secondo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, che introduce un divieto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee.



Secondo il ricorrente, tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e terzo, Cost. in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai più volte ricordati principi di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7, del d.m. 21 giugno 2024 e, infine, agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

La questione è fondata.

Questa Corte, anche di recente, ha chiarito che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee, è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico (sentenza n. 134 del 2025).

Tale assetto è funzionale a dare risalto alla autonomia regionale e, al contempo, è «idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo “strappo legislativo” per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione “Nimby”: not in my back yard), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili [...] anche nell'interesse delle future generazioni” (sentenza n. 216 del 2022)» (ancora sentenza n. 134 del 2025 proprio in tema di impianti FER).

La disposizione impugnata, là dove prevede, al primo periodo, che la non idoneità corrisponda al divieto di installazione è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti rappresentati dai sopra citati principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023; nonché in relazione agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

6.3.- Il terzo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 5, periodi secondo, terzo e quarto, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ai sensi dei quali il «divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e agli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge», e «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia».

Tali disposizioni, oltre a contrastare con il principio di massima diffusione degli impianti FER, incorrerebbero anche nella violazione del principio di certezza del diritto che vede, tra i propri corollari, il principio del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost., e il principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

Anche in questo caso, come nel precedente di cui al comma 2, occorre valutare singolarmente le diverse disposizioni oggetto di impugnazione.

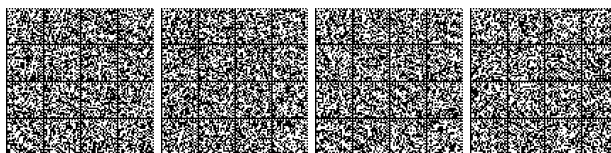
6.3.1.- Le questioni aventi ad oggetto il secondo e terzo periodo del comma 5 dell'art. 1, là dove prevedono che il divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e agli accumuli FER, la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della legge stessa, e che «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione», sono fondate.

Come osservato *supra*, al punto 6.1.2., la qualifica di non idoneità di un'area non può tradursi in un aprioristico divieto di installazione, determinando piuttosto l'impossibilità di accedere ai procedimenti autorizzatori semplificati, previsti dal legislatore statale nelle aree idonee per velocizzare la diffusione delle fonti rinnovabili (sentenza n. 134 del 2025).

La previsione che alla qualifica di non idoneità consegua un automatico divieto di installazione di impianti FER costituisce, pertanto, una diretta violazione dei principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, espressi dalla più volte richiamata direttiva 2023/2413/UE e, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., e con gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

6.3.2.- La questione inerente al quarto periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, là dove prevede che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee sono privi di efficacia, è fondata, oltre che in riferimento agli stessi parametri già individuati al punto che precede, anche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., per violazione dei principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto e di libertà di iniziativa economica, per le medesime ragioni indicate al punto 6.1.2.

6.4.- Il quarto motivo di ricorso ha ad oggetto il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, ai sensi del quale, nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, prevale la non idoneità.



Tale disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, espresso dall'art. 16-septies della direttiva 2018/2001/UE, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva 2023/2413/UE.

6.4.1.- La questione non è fondata, nei termini di seguito specificati.

Questa Corte, nella già richiamata sentenza n. 134 del 2025, ha chiarito che la qualifica di «non idoneità» di un'area non corrisponde al divieto di installazione, bensì «equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata».

L'art. 1, comma 2, lettera b), del d.m. 21 giugno 2024, definisce, infatti, quelle non idonee come le «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010».

Tale rinvio alle precedenti linee guida sta a significare - stante il menzionato paragrafo 17, il quale prevede una «apposita istruttoria» - che la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, nelle aree indicate come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione.

Nel caso di specie, la disposizione regionale impugnata deve intendersi nel senso che la circostanza che un impianto insista anche su un'area dichiarata non idonea non rappresenta un impedimento assoluto alla realizzazione delle fonti rinnovabili quanto, piuttosto, l'impossibilità di accedere alla procedura autorizzatoria semplificata.

Ai sensi della richiamata normativa statale, infatti, la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER va assunta all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto. In quella sede, pertanto, dovranno tenersi in debita considerazione le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustifichino il procedimento autorizzatorio non semplificato. Questo consente altresì di valutare il rapporto tra le due aree in concreto e di bilanciare compiutamente la protezione della natura e la tutela dell'ambiente mediante la riduzione delle fonti di energia inquinanti.

Così interpretata, la disposizione impugnata supera il vaglio di legittimità costituzionale.

6.5.- Il quinto motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ai sensi del quale «[g]li interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee, sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'articolo 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la Regione autonoma Sardegna introduca una nuova disciplina in materia di revamping e repowering, ai sensi della quale sarebbero ammessi solo interventi di revamping, purché non vengano modificati volumi e altezze degli impianti.

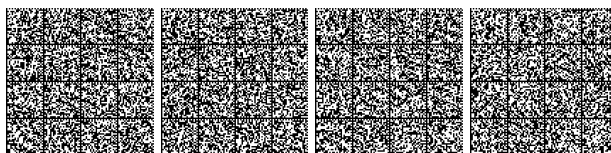
Oltre a ledere il principio del legittimo affidamento la disposizione impugnata incorrerebbe nel vizio di violazione di principi eurounitari alla massima diffusione di impianti FER attuati con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, ai sensi del quale dalla qualificazione di non idoneità dovrebbe conseguire un aggravio del procedimento amministrativo e non una preclusione all'intervento.

6.5.1.- La questione è fondata.

Il quadro normativo a livello nazionale per gli interventi di revamping e repowering su impianti esistenti (ossia interventi di ammodernamento degli impianti finalizzati a una loro maggiore efficienza e a un loro potenziamento) - vigente nel momento in cui è stata approvata la legge regionale sarda, ossia prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 190 del 2024 - era articolato mediante la previsione di diverse procedure amministrative a seconda della natura (sostanziale o meno) delle variazioni apportate.

Oltre a quanto stabilito in via generale dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, richiamato dal ricorrente quale norma interposta, l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella sua ultima formulazione, stabiliva alcuni criteri per la qualificazione di una variazione come «non sostanziale», specificando che tale qualificazione (fatta eccezione per gli interventi soggetti a dichiarazione di inizio lavori asseverata) non escludeva in modo automatico la necessità delle procedure ambientali, e demandava a un successivo decreto ministeriale l'individuazione dei criteri di «sostanzialità».

Successivamente, il d.lgs. n. 190 del 2024 ha modificato tale sistema, avendo previsto anche per gli interventi di modifica (su impianti esistenti o a progetti autorizzati) - a seconda della loro consistenza - la realizzabilità in regime «libero» (Allegato A), di procedura abilitativa semplificata (Allegato B) e di autorizzazione unica (Allegato C).



La disposizione regionale impugnata introduce diverse tipologie di limiti all'attività di repowering e revamping, legate sia all'estensione delle superfici interessate sia, di fatto, al numero di aerogeneratori di nuova generazione autorizzabili, così introducendo un criterio diverso da quello stabilito dal legislatore statale, con esso in contrasto.

Tale criterio risulta estraneo sia alle previsioni statali di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, sia a quanto stabilito dal d.m. del 21 giugno 2024, che hanno attribuito alle regioni la competenza a individuare aree idonee e non idonee, non a introdurre criteri limitativi alla diffusione di impianti FER alternativi a (e in contrasto *con*) quelli previsti dal legislatore statale.

La disposizione deve, pertanto, dichiararsi costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione degli impianti FER, con assorbimento degli altri profili.

6.6.- Il sesto motivo di impugnazione ha ad oggetto l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti off-shore.

Il ricorrente ritiene violati gli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale, nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., perché la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, che recerebbe principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La questione è fondata.

L'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021 - prima della sua abrogazione da parte dell'art. 15, comma 1, e dell'Allegato D, lettera *p*), del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*), della legge 5 agosto 2022, n. 118», a decorrere dal 30 dicembre 2024, ai sensi di quanto disposto dall'art. 17, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 190 del 2024 - prevedeva che per gli impianti off-shore l'autorizzazione fosse rilasciata dal Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e sentito, per gli aspetti legati all'attività della pesca marittima, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito del provvedimento adottato a seguito del procedimento unico di cui al successivo comma 4, comprensivo del rilascio della concessione d'uso del demanio marittimo.

L'individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti FER off-shore è di competenza del Ministro delle infrastrutture e trasporti, mediante l'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo (comma 2). Nelle more dell'approvazione dei richiamati piani, il successivo comma 3 prevede che sono da considerarsi comunque idonee: le piattaforme petrolifere in disuso e l'area distante 2 miglia nautiche da ciascuna piattaforma; nonché, per impianti eolici fino a 100 MW, i porti, previa eventuale variante del piano regolatore portuale. È altresì stabilito, sempre nelle more della definizione delle aree idonee, il divieto di qualsiasi moratoria o sospensione dei termini dei procedimenti di autorizzazione per le domande già presentate (comma 5).

Il d.lgs. n. 199 del 2021, quindi, non prevede la competenza legislativa regionale a individuare per i siti off-shore le aree idonee, né le aree non idonee.

Ciò non osta il fatto che il d.m. 21 giugno 2024, nel novero della potenza nominale complessiva al fine del raggiungimento degli obiettivi da conseguire entro il 2030, faccia riferimento anche agli impianti off-shore, prevedendo specifici criteri di riparto della potenza nominale prodotta, laddove le relative opere di connessione ricadano nel territorio di una regione diversa rispetto a quella la cui costa risulti più prossima alle opere off-shore (art. 2, commi 2 e 4, del richiamato d.m.).

Tale disciplina, peraltro, non risulta difforme da quella introdotta di recente dall'art. 2, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 175 del 2025, in corso di conversione, che ha inserito nel d.lgs. n. 190 del 2024 l'art. 11-*ter* (Aree idonee a mare), ai sensi del quale «sono considerate aree idonee per la realizzazione di interventi relativi a impianti di produzione di energia rinnovabile off-shore, [...] le aree individuate dai piani di gestione dello spazio marittimo»; la nuova disciplina non è rilevante nel presente giudizio.

Da tanto deve concludersi che, nell'individuare con legge le aree idonee e non idonee, le regioni possono farlo esclusivamente con riferimento a quelle "a terra", mentre l'individuazione dei siti off-shore idonei all'installazione di impianti FER è di competenza statale, mediante la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, ferma restando la competenza del Ministro dell'ambiente e la sicurezza energetica e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per il rilascio dell'autorizzazione unica.

La disposizione regionale impugnata è, pertanto, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai più volte citati principi eurounitari come attuati dall'art. 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, nonché delle competenze statutarie di cui agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.



6.7.- Il settimo motivo di impugnazione ha ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, che introduce asserite misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee.

Tali disposizioni, delineando un modello di procedimento autorizzatorio difforme da quello previsto dalle leggi statali, sarebbero affette da vari vizi di legittimità costituzionale in quanto, eccedendo dalle competenze che gli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale riconoscono alla Regione autonoma Sardegna, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost.

6.7.1.- Le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. n. 20 del 2024 sono fondate, in riferimento agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La disciplina regionale impugnata prevede che, in caso di area non idonea, il divieto di installazione previsto dal comma 5 dell'art. 1 possa essere superato mediante l'attivazione di un procedimento alquanto articolato, che principia con un'istanza del comune interessato all'installazione di impianti FER, volta al raggiungimento di un'intesa con la Regione (comma 1). Tale istanza è presentata, previa deliberazione di una maggioranza qualificata del consiglio comunale (o dei consigli comunali il cui territorio sia interessato), ed è preceduta da un «dibattito pubblico», nonché dall'espletamento di una consultazione popolare che si deve concludere con una posizione favorevole (comma 2). Esaurita la fase sopra descritta, l'istanza del comune è proposta all'Assessorato regionale competente in materia il quale, in base alla disciplina della conferenza dei servizi di cui agli artt. 14, comma 1, e 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, entro novanta giorni dal relativo ricevimento, convoca i soggetti competenti ad esprimersi all'unanimità in relazione alla compatibilità dell'intervento rispetto alla presenza di aree non idonee. In tale procedimento amministrativo, per espressa previsione regionale, non trovano applicazione le ipotesi di silenzio assenso (comma 4). All'esito di tale sequenza procedimentale, la Giunta regionale delibera sull'intesa in base a criteri che saranno successivamente fissati dalla medesima (comma 6). Il proponente, una volta perfezionata l'intesa in base al procedimento sopra descritto, potrà successivamente presentare ai soggetti competenti un'istanza per la realizzazione dell'intervento nell'ambito del regime autorizzativo previsto per le aree ordinarie utilizzando il regime della PAS o dell'AU.

Occorre altresì ricordare che questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (*ex multis*, sentenze n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017) e che per le regioni ad autonomia speciale, come la Sardegna, dotate, in base al loro statuto, di competenze legislative esclusive nella materia, il legislatore statale conserva il potere di vincolare tali competenze con norme qualificabili come riforme economico-sociali (*ex plurimis*, sentenza n. 160 del 2021).

Questa Corte ha ripetutamente affermato, inoltre, che la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti statali di protezione ambientale, i quali dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica (*ex multis*, sentenze n. 22 del 2025 e n. 160 del 2021).

Le disposizioni oggi impugnate consentono, invece, l'approvazione degli interventi in aree non idonee mediante l'articolato procedimento previsto dal citato art. 3 anche «a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.» (sentenza n. 189 del 2016).

Pertanto, le disposizioni in esame devono dichiararsi costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Restano assorbite le ulteriori censure.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), al comma 6 dell'art. 3, che delega la Giunta regionale a definire i criteri e le procedure del dibattito pubblico e le modalità di coinvolgimento delle popolazioni interessate, nonché i criteri di istruttoria e di valutazione delle istanze.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», limitatamente alle parole «, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo, secondo, terzo e quarto periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

6) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, nella parte in cui prevede che la nuova legge regionale si applichi anche ai procedimenti autorizzatori in corso, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

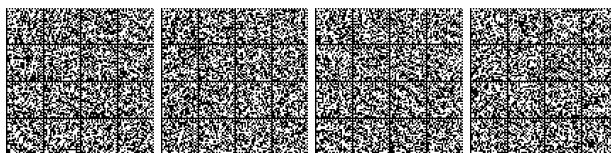
F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 7 ottobre 2025

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione di procedimenti autorizzativi», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 3 febbraio 2025 (reg. ric. n. 8 del 2025). Rilevato che, con atti depositati il 17 e il 18 marzo 2025, sono intervenuti nel giudizio le società Ortus Power Resources Italy srl, OPR Sun 8 srl, OPR Sun 11 srl, OPR Sun 17 srl, OPR Sun 30 srl, Pacifico Lapislazzuli srl, FRV Italia srl, EF Agri - società agricola arl, Maple Tree Solar srl, DRen Solare 12 srl, Lightsource Renewable Energy Italy spv 22 srl, DRen Solare 8 srl, DRen Solare 15 srl, ANT srl, EVO srl, Iberdrola Renewables Italia spa, ERG Wind Energy srl, Engie Trexenta srl, Engie Mistral srl, nonché RWE Renewables Italia srl; che le menzionate società, attive nello sviluppo, costruzione, riparazione ed esercizio di impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile eolica, fotovoltaica e agrivoltaica e nella realizzazione di impianti di accumulo di energia rinnovabile sul territorio italiano, assumono, complessivamente, di vantare un «interesse qualificato» a tutela del quale sarebbero legittimati a intervenire ad adiuvandum, rilevando che l'ammissibilità dell'intervento assicurerebbe loro l'esercizio del diritto di difesa e sarebbe conforme al principio di parità, avuto riguardo alla possibilità, riconosciuta da questa Corte ai soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi, di depositare opinioni. Considerato che questa Corte ha ripetutamente affermato che il giudizio in via principale «si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi» (*ex plurimis*, ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2024, allegata alla sentenza n. 119 del 2024), né «di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, salva l'ipotesi, in via del tutto eccezionale, in cui la legge impugnata incida specificamente sulla sfera di attribuzione costituzionale di altre regioni o province autonome» (ordinanza letta all'udienza dell'8 luglio 2025, allegata alla sentenza n. 134 del 2025 e ordinanza letta all'udienza del 14 gennaio 2025, allegata alla sentenza n. 28 del 2025); che questa Corte ha altresì escluso che il ristretto confine entro cui è ammissibile l'intervento pregiudichi il diritto di difesa di soggetti i cui interessi possano essere incisi dall'esito del giudizio in via di azione, osservando che questo «non scaturisce da una controversia concreta rispetto alla quale possa configurarsi l'interesse di specifici soggetti, vertendo piuttosto sulla astratta conformità a Costituzione della legge impugnata» (ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2024 e allegata alla sentenza n. 119 del 2024); che, pertanto, gli interventi devono essere dichiarati inammissibili.

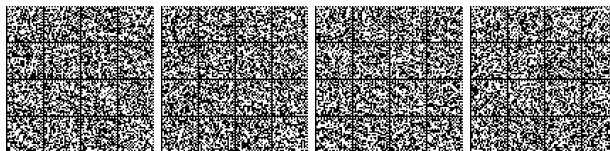
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi in giudizio delle società Ortus Power Resources Italy srl, OPR Sun 8 srl, OPR Sun 11 srl, OPR Sun 17 srl, OPR Sun 30 srl, Pacifico Lapislazzuli srl, FRV Italia srl, EF Agri - società agricola arl, Maple Tree Solar srl, DRen Solare 12 srl, Lightsource Renewable Energy Italy spv 22 srl, DRen Solare 8 srl, DRen Solare 15 srl, ANT srl, EVO srl, Iberdrola Renewables Italia spa, ERG Wind Energy srl, Engie Trexenta srl, Engie Mistral srl, nonché RWE Renewables Italia srl.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*

T_250184



N. 185

Sentenza 7 ottobre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Traffico di influenze illecite - Definizione di mediazione illecita, mediante novella legislativa - Necessaria compresenza di tre requisiti, quali la contrarietà ai doveri d'ufficio, il suo carattere costitutivo di reato, e la sua idoneità a produrre un vantaggio indebito - Denunciata violazione degli obblighi convenzionali derivanti dalla Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo - Non fondatezza della questione.

- Legge 9 agosto 2024, n.114, art. 1, comma 1, lettera e), sostitutivo dell'art. 346 bis codice penale
- Costituzione, artt.11 e 117, primo comma; Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo, art.12.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), sostitutivo dell'art. 346-bis del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, nel procedimento penale a carico di A.V. T. e altri con ordinanza del 31 gennaio 2025, iscritta al n. 47 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di A.V. T., S. srl, J.E. S.S.A., D.A. S.C., G. srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Alfonso Celotto e Giorgio Perroni per A.V. T., Bruno Andò per S. srl, Luca Ripoli per J.E. S.S.A., D.A. S.C. e G. srl, nonché gli avvocati dello Stato Massimo Di Benedetto e Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 gennaio 2025, iscritta al n. 47 reg. ord. del 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), che ha sostituito l'art. 346-bis del codice penale, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata e resa esecutiva con la legge 28 giugno 2012, n. 110 (di seguito: Convenzione di Strasburgo).



1.1.- Il giudice *a quo* sta celebrando l'udienza preliminare nei confronti di numerosi imputati, persone fisiche e società, in un procedimento nel quale sono contestati, tra gli altri, i delitti di traffico di influenze illecite, di riciclaggio e autoriciclaggio, nonché i corrispondenti illeciti amministrativi da reato.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente riferisce di dover fare applicazione dell'art. 346-*bis* cod. pen. per decidere tanto sulla richiesta di applicazione della pena formulata da uno degli imputati, quanto sull'istanza di rinvio a giudizio nei confronti degli altri (che non hanno richiesto riti alternativi).

Le imputazioni, secondo la prospettazione accusatoria, hanno a oggetto una «mediazione onerosa», finalizzata «alla commissione di fatti che, nella legislazione all'epoca vigente, costituivano ipotesi di abuso di ufficio (art. 323 c.p.) a vantaggio indebito di privati». L'imputato M. B. (nel frattempo deceduto, come risulta dai verbali di udienza trasmessi con gli atti del procedimento principale), sfruttando relazioni esistenti con l'allora Commissario straordinario per l'emergenza sanitaria nazionale, D. A., si sarebbe fatto promettere e consegnare oltre 11,9 milioni di euro dall'imprenditore e coimputato A.V. T., che agiva d'intesa con altri imprenditori essi pure imputati. Tale somma avrebbe costituito il compenso della sua illecita mediazione presso il Commissario straordinario, finalizzata a indurre quest'ultimo ad affidare al gruppo T. una posizione privilegiata nelle forniture dalla Cina di mascherine protettive, «in aperta violazione dei doveri di imparzialità richiamati espressamente dall'art. 122 del dl n. 18/20 (cd. decreto cura Italia) e delle norme sulla forma scritta ad substantiam dei contratti della pubblica amministrazione».

In adempimento del mandato illecito, M. B. avrebbe poi effettivamente «accreditato» A.V. T. presso il Commissario, il quale avrebbe assicurato all'imprenditore la possibilità di selezionare le società cinesi con le quali lo stesso Commissario avrebbe concluso contratti aventi a oggetto la fornitura di circa 800 milioni di mascherine protettive, per un importo complessivo di circa 1.250.000.000 di euro; e ciò senza alcun incarico formale o contratto scritto con A.V. T., il quale avrebbe così potuto incassare provvigioni sui prezzi pagati dal Governo, senza alcun controllo pubblico.

Senonché, a seguito dell'abrogazione del reato di abuso d'ufficio e della riduzione del perimetro applicativo della fattispecie di traffico di influenze illecite ad opera della legge n. 114 del 2024, il fatto contestato ad A.V. T. e agli altri imprenditori coimputati sarebbe ormai privo di rilevanza penale.

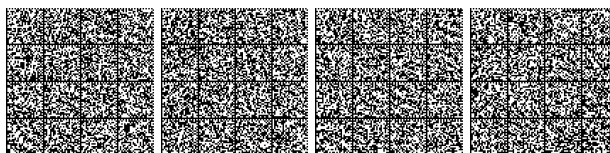
1.3.- Ancora in punto di ammissibilità, il rimettente ricorda che una delle eccezioni alla preclusione del sindacato di legittimità costituzionale in materia penale con effetti in malam partem (come quelli che si determinerebbero dalla auspicata reviviscenza della fattispecie incriminatrice precedente alla legge n. 114 del 2024) è individuata dalla giurisprudenza costituzionale nel contrasto della disposizione censurata con obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi degli artt. 11 e 117 Cost. (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 37 del 2019 e n. 8 del 2022). Tale ipotesi ricorrerebbe nel caso di specie, nel quale il legislatore avrebbe violato «un vero e proprio obbligo di incriminazione» del traffico di influenze illecite, discendente dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* si sofferma sull'evoluzione della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 346-*bis* cod. pen., introdotta con la legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e riformulata una prima volta con la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici).

Con l'intervento del 2019, in attuazione dell'obbligo internazionale derivante dalla Convenzione penale sulla corruzione, il legislatore avrebbe ampliato l'area di applicabilità del delitto, punendo con la reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi la condotta di chi, fuori dei casi di concorso in corruzione propria e impropria, «sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri», pena estesa anche a «chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità».

La legge n. 114 del 2024, con la disposizione censurata, avrebbe invece ridotto «in misura consistente» il perimetro applicativo della fattispecie sotto plurimi profili: *a)* in primo luogo, la mediazione illecita dovrebbe ora consistere nella «utilizzo intenzionale di relazioni esistenti con l'agente pubblico», con esclusione di quelle meramente «asserite»; *b)* l'utilità data o promessa, poi, sarebbe limitata al denaro o ad altra utilità «economica»; *c)* infine, la mediazione onerosa sarebbe penalmente rilevante soltanto in quanto finalizzata alla commissione, da parte dell'agente pubblico, di «un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito».

La contestuale abrogazione dell'abuso di ufficio, operata dalla stessa legge n. 114 del 2024, avrebbe reso la fattispecie di cui al modificato art. 346-*bis* cod. pen. «di difficile, se non impossibile, applicazione» nei casi di mediazione onerosa (quale quello di cui si discute nel giudizio *a quo*), in quanto «uno dei reati più frequentemente obiettivo della mediazione onerosa era proprio l'abuso d'ufficio».



Tanto premesso, il rimettente sottolinea il carattere cogente della disposizione dell'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, evidenziato dall'espressione «shall adopt [...] as criminal offences». Dalla Convenzione, quindi, discenderebbe un «vero e proprio obbligo di incriminazione» del traffico di influenze in capo agli Stati parte e non già una mera «raccomandazione» o un «obbligo a prendere in considerazione», come previsto invece, sempre per il traffico di influenze, dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 agosto 2009, n. 116 (di seguito: Convenzione di Mérida).

Alla luce del citato art. 12 della Convenzione di Strasburgo, che individua un nucleo minimo di condotte che debbono essere necessariamente oggetto di incriminazione, il legislatore italiano avrebbe in particolare il dovere di assicurare rilievo, ai fini della punibilità, allo sfruttamento da parte del mediatore di relazioni «non solo esistenti ma anche asserite/millantate», come pure alla promessa o dazione, quale contropartita della condotta illecita, di «qualsiasi vantaggio indebito e non solo [di] utilità economiche».

Inoltre, la Convenzione di Strasburgo non limiterebbe «il concetto di mediazione illecita a quella diretta a far commettere al funzionario pubblico un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato».

Né potrebbe ritenersi che la definizione convenzionale del traffico di influenze, «nel delineare in maniera dettagliata le condotte che devono essere previste come reato dagli stati membri (quale “contenuto minimo”)», si ponga essa stessa in contrasto con i principi di tassatività e determinatezza della norma incriminatrice ricavabili dall'art. 25, secondo comma, Cost. «ovvero con altri principi fondamentali della Carta Costituzionale»; sicché essa ben potrebbe essere assunta quale parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale. Né, ancora, potrebbero essere fatte valere le riserve apposte dal Governo italiano al momento del deposito della ratifica della Convenzione di Strasburgo con riguardo al traffico di influenze illecite, valendosi della facoltà prevista dall'art. 37 della Convenzione stessa, poiché lo Stato italiano avrebbe deciso di non confermarle all'atto della approvazione della legge n. 3 del 2019.

In conclusione, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata perché avrebbe circoscritto la fattispecie incriminatrice a «un novero di condotte assai più limitate rispetto al “contenuto minimo” previsto dall'art. 12» della Convenzione di Strasburgo. Più specificamente, essa dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima, «per quanto rileva nel caso di specie, nella parte in cui, nel richiedere che la mediazione illecita sia solo quella finalizzata alla commissione di un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato, non prevede, tra le possibili finalità della condotta, i fatti rientranti [n]ella ormai abrogata ipotesi di abuso di ufficio».

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

2.1.- L'inammissibilità risulterebbe dalla «granitica giurisprudenza» costituzionale secondo cui, «in linea di principio, sono inammissibili questioni di legittimità costituzionale che tendano ad ottenere declaratorie di incostituzionalità con effetti in *malam partem* nell'ambito del diritto penale sostanziale».

Il caso in esame non sarebbe sussumibile in alcuna delle eccezioni al principio enucleate dalla giurisprudenza di questa Corte, poiché tutte le sentenze direttamente o indirettamente richiamate dal giudice *a quo* «si esprimevano in relazione a casi in cui era una fonte di diritto eurounionale, e non di diritto internazionale pattizio, a militare nel senso della declaratoria di incostituzionalità» (sono richiamate tra le altre le sentenze n. 37 del 2019, n. 32 del 2014 e n. 28 del 2010). Peraltro, il rimettente non avrebbe «minimamente motivato sulle ragioni della ritenuta possibilità di includere tra le eccezioni enucleate dalla giurisprudenza costituzionale [...] l'ipotesi di norma del diritto internazionale pattizio previsiva dell'obbligo di incriminazione». Le questioni sarebbero pertanto inammissibili per l'erronea assimilazione tra il diritto pattizio e il diritto eurounionale, avente «una valenza ordinamentale diversa, più intensa rispetto a quanto accade per il diritto internazionale pattizio, ciò che ben giustifica la non automatica estensione al diritto internazionale di ogni statuizione relativa al diritto UE».

A impedire una pronuncia di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. con effetti in *malam partem* sarebbe «il principio di stretta legalità del reato e della pena (in una al suo corollario della riserva di legge)», sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., «espressivo non di un generico principio costituzionale, ma di un principio fondamentale, rilevante anche come controlimito». Lo Stato eventualmente inottemperante all'accordo internazionale sarebbe tutt'al più «esposto a responsabilità politica (o, comunque, alle conseguenze previste dal diritto internazionale dei trattati per la violazione della regola *pacta servanda*) innanzi alla Comunità internazionale», non potendo «il principio di stretta legalità/reserva assoluta di legge in materia penale [...] risultare subvalente e recessivo a fronte di una ipotetica violazione dell'art. 117 Cost. (nella prospettiva [...] del diritto internazionale pattizio, e non del diritto eurounionale)».

2.2.- Le questioni sarebbero inammissibili anche per difetto di rilevanza, sotto tre diversi profili:

a) perché il giudice *a quo* avrebbe «radicalmente omissivo di accertare la definibilità del giudizio ai sensi dell'art. 129 c.p.p.», verificando, in specie, che difetti «il presupposto della c.d. evidente innocenza» dell'imputato, in presenza del quale le formule assolutorie «perché il fatto non sussiste» e «perché l'imputato non lo ha commesso» prevarrebbero, in quanto più favorevoli, «anche in un eventuale concorso con la formula assolutoria relativa ad *abolitio criminis*»;



b) perché lo stesso giudice avrebbe omissso di motivare sulle ragioni per le quali «i fatti concreti non sarebbero sussumibili anche nel perimetro concettuale della nuova versione dell'art. 346bis c.p.», pur a fronte di una modifica dell'imputazione, da parte del pubblico ministero, successiva alla introduzione della disposizione censurata;

c) perché il rimettente avrebbe appuntato le sue censure su tre aspetti di novità della fattispecie incriminatrice riformulata (riferiti alla necessità di relazioni «esistenti» e non anche meramente «asserite ma inesistenti»), di una utilità di natura solo «economica» e di una mediazione «teleologicamente orientata alla commissione di un reato»), i quali, però, almeno in parte, non assumerebbero alcun rilievo nel giudizio principale. L'ipotesi concreta descritta dallo stesso giudice *a quo*, infatti, sarebbe «suscettiva di soddisfare [...] entrambi i [i primi due] requisiti anche considerando la nuova versione dell'art. 346bis c.p., perché: - l'accusa rappresenta lo sfruttamento di relazioni esistenti; - l'accusa ha ipotizzato la promessa/consegna di undici milioni» di euro.

2.3.- Nel merito, le questioni sarebbero «infondat[e] in modo manifesto».

2.3.1.- Sotto un primo profilo, la difesa dello Stato ritiene che dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo non derivi un obbligo, e «comunque non un obbligo del tipo ritenuto dal Giudice *a quo*», come dimostrerebbero le circostanze che alcuni dei Paesi aderenti non abbiano introdotto nei loro ordinamenti il reato in oggetto (tra gli altri, la Germania, i Paesi Bassi, la Danimarca e il Regno Unito), e che, invece, la «criminalizzazione dei fatti di traffico di influenze illecite» sia prevista nel «progetto di direttiva UE (proposta COM-2023-234 final), in materia di corruzione»: ciò che, secondo l'interveniente, presupporrebbe «la consapevolezza dell'insussistenza, ad oggi, di un obbligo di tal fatta».

La disposizione convenzionale, peraltro, non consegnerebbe agli interpreti «una rigida, completa e analitica figura delittuosa che gli Stati debbono semplicemente trasporre nel proprio ordinamento», ma indicherebbe «soltanto delle direttrici generali in relazione all[e] quali gli Stati debbono legiferare», ben potendo l'obbligo internazionale essere soddisfatto «anche mercé la lettura congiunta di più norme incriminatrici».

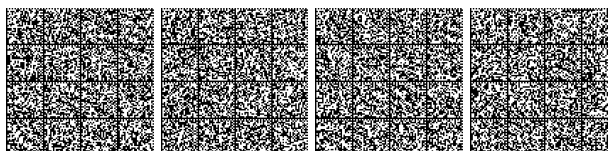
In particolare, la fonte sovranazionale non intenderebbe criminalizzare «qualsiasi traffico di influenze, qualsiasi attività di lobbying», essendo «la carica del disvalore penale [...] soggettivamente orientata soltanto nei confronti di quel particolare traffico di influenze che è illecito». Secondo l'Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, infatti, la «improper influence must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion». Sarebbe legittima, quindi, una norma (come quella censurata) che limita «i casi in cui l'influenza è illecita a quelli in cui la mediazione tende alla commissione di un reato da parte dell'agente pubblico», essendo il legislatore nazionale andato «anche oltre rispetto al minimo teorizzato dalla Convenzione (appunto incriminando la mediazione tesa alla commissione di qualsivoglia reato, e non soltanto alla commissione di un fatto corruttivo)».

In ogni caso la Convenzione di Strasburgo, «non definendo in maniera esatta e compiuta i fatti di traffico di influenze illecite da penalmente sanzionare, e neppure lumeggiando il confine tra il reato e l'attività di lobbying», non imporrebbe agli Stati un obbligo di criminalizzazione inderogabile, ma rimetterebbe loro «un margine di discrezionalità per concretamente poter declinare la fattispecie [...] in considerazione “del proprio diritto interno” (e, pertanto, nel caso di interesse, in considerazione della necessità di maggiormente valorizzare i principi di offensività e di determinatezza)».

2.3.2.- Le questioni sarebbero, inoltre, infondate perché le censure si rivolgerebbero nei confronti di una norma che non avrebbe avuto l'effetto innovativo che il giudice *a quo* le attribuisce, ma si sarebbe limitata a precisare ciò che la Corte di cassazione aveva già affermato con riferimento alla previgente formulazione dell'art. 346-bis cod. pen., ossia che per mediazione «illecita» debba intendersi quella «volta alla commissione di un illecito penale - di un reato - idoneo a produrre vantaggi al committente» (sono citate Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 14 ottobre 2021-13 gennaio 2022, n. 1182 e sentenza 8 luglio-9 novembre 2021, n. 40518).

La giurisprudenza di legittimità, pertanto, avrebbe già escluso «l'opzione ermeneutica di ritenere illecita la mediazione tesa a far commettere al pubblico ufficiale un qualsiasi illecito (in tesi, solamente disciplinare, o civile, amministrativo, o contabile)». Tale soluzione sarebbe «ben ragionevole, anche in considerazione degli esiti applicativi incerti che tale interpretazione avrebbe consegnato agli interpreti».

2.3.3.- Quanto, poi, alla critica rivolta al venir meno, nella nuova formulazione del reato, della rilevanza penale delle ipotesi in cui le relazioni siano solo millantate ma non effettivamente esistenti, l'interveniente sostiene che il testo dell'art. 12 della Convenzione di Strasburgo non richiederebbe la necessaria criminalizzazione anche delle ipotesi di relazioni non esistenti. Infatti, la coppia di verbi «afferma o conferma» («asserts or confirms») utilizzata nel citato art. 12 non sembrerebbe «dover essere necessariamente intesa come “afferma relazioni inesistenti, o conferma relazioni esistenti”, ma più semplicemente come “afferma (nel senso di sostenerne l'esistenza) o conferma (nel senso che dà prova dell'esistenza)”, senza che nella prima ipotesi, tuttavia, il Legislatore convenzionale si sia intrattenuto sul profilo della verità o meno di ciò che si afferma»; profilo su cui, pertanto, lo Stato contraente conserverebbe un residuo margine di apprezzamento e discrezionalità.



2.3.4.- Analoghe considerazioni, infine, varrebbero per la limitazione, ad opera del legislatore del 2024, della nozione di «utilità» rilevante a quella di natura economica: anche in questo caso, la norma convenzionale non sembrerebbe necessariamente richiedere che l'indebito vantaggio possa essere di natura «anche non economica».

3.- Si è costituito in giudizio A.V. T., imputato nel giudizio principale del reato di cui all'art. 346-*bis* cod. pen., chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

3.1.- L'inammissibilità deriverebbe, sotto un primo profilo, dal difetto di rilevanza della questione, essendo la condotta contestata conforme alla nuova formulazione della fattispecie incriminatrice. L'attuale secondo comma dell'art. 346-*bis* cod. pen., peraltro, costituirebbe «un'esplicitazione (quasi letterale) dell'interpretazione che la Suprema Corte di Cassazione aveva a più riprese già dato alla locuzione “mediazione illecita” contenuta nel previgente art. 346-*bis* c.p.», riducendola a quella «finalizzata alla commissione di un “fatto di reato” idoneo a produrre vantaggi per il privato committente» (sono citate, anche in questo caso, le sentenze della Corte di cassazione n. 40518 del 2021 e n. 1182 del 2022, quest'ultima resa nell'ambito dello stesso procedimento principale): fatto di reato che dovrebbe altresì «costituire un atto contrario ai doveri dell'ufficio cui il soggetto “trafficato” è tenuto» (al riguardo viene richiamata Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 18 maggio-2 agosto 2022, n. 30564).

3.2.- Le questioni sarebbero, comunque, manifestamente infondate.

3.2.1.- In primo luogo, l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo non imporrebbe «un obbligo generalizzato di criminalizzazione del traffico di influenze illecite», essendo detta disposizione «contestualmente (e fortemente) “depotenziata”» dalla possibilità per gli Stati di apporre riserve, rinnovabili ogni tre anni, in relazione a tale fattispecie, ai sensi degli artt. 37 e 38 della stessa Convenzione. Della facoltà di apporre riserve, peraltro, si sarebbe avvalsa anche l'Italia, in occasione della ratifica della Convenzione di Strasburgo, «tenendo ferma la non punibilità del privato che, a fronte di un'influenza soltanto vantata, corrispondesse denaro o altra utilità all'asserito mediatore».

Come già l'Avvocatura dello Stato, anche la difesa dell'imputato rileva, poi, che alcuni altri Stati firmatari - quali la Germania, il Regno Unito, la Danimarca e i Paesi Bassi - non avrebbero addirittura affatto introdotto il reato in questione nei rispettivi ordinamenti: introduzione che, invece, sarebbe prevista nel progetto di direttiva dell'Unione europea in materia di corruzione, presentato dalla Commissione e «attualmente in discussione».

Nemmeno il mancato rinnovo delle riserve da parte dell'Italia sembrerebbe «elemento idoneo a far propendere per l'imposizione, da parte della Convenzione in parola, di un generalizzato obbligo di criminalizzazione del traffico di influenze illecite».

3.2.2.- In secondo luogo, la Convenzione di Strasburgo non identificerebbe «un nucleo minimo di condotte sanzionabili», ma lascerebbe a ciascun legislatore nazionale, «secondo il proprio diritto interno», un ampio margine di apprezzamento in ordine alle «misure necessarie a definire l'illecito penale del traffico di influenze illecite» e ai suoi «confini rispetto alla legittima attività di lobbying». Come chiarito dall'Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, infatti, la repressione penale dovrebbe indirizzarsi solo verso le «forme di mediazione che appaiono illecite», facendo salve «le forme di lobbismo “riconosciute” (ossia, consentite dall'ordinamento nazionale, anche solo implicitamente o in forza dei relativi principi generali)».

3.3.- Le questioni, infine, sarebbero inammissibili anche per il potenziale «effetto in malam partem di una sentenza di accoglimento».

Sotto tale profilo, la parte denuncia il contrasto tra l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo e l'art. 25 Cost. La previsione convenzionale, infatti, sarebbe a tal punto generica da «non consent[ire] al legislatore nazionale di [...] circoscrivere con chiarezza l'ambito del penalmente rilevante, ossia il confine tra le attività di lobbying e le influenze illecite sull'azione dei titolari di pubbliche funzioni o esercenti di pubblici servizi». Ne risulterebbero compromessi «il principio di legalità» ed i suoi «corollari della precisione e/o determinatezza e dell'offensività». Il principio di legalità, quale «principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo», agirebbe quindi quale «controlimite», neutralizzando «il vincolo “esterno” di matrice sovranazionale».

4.- Si è costituita in giudizio S. srl, alla quale - nel giudizio principale - è addebitato l'illecito amministrativo di cui agli artt. 5 e 25 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300), in relazione alla contestazione del reato di cui all'art. 346-*bis* cod. pen. La parte chiede che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate, sulla base di argomentazioni identiche a quelle svolte da A.V. T.

5.- Si è costituito in giudizio J.E. S.S.A., coimputato nel giudizio principale del reato di cui all'art. 346-*bis* cod. pen., chiedendo parimenti che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.



5.1.- Gli argomenti sviluppati dalla parte sono sostanzialmente coincidenti con quelli proposti da A.V. T. quanto alla inammissibilità delle questioni, sotto il duplice profilo della inadeguata motivazione sulla rilevanza e della preclusione del sindacato in malam partem, a fronte di un obbligo di matrice convenzionale che si porrebbe in contrasto con i principi di legalità e offensività di cui all'art. 25 Cost.

5.2.- Quanto ai profili sostanziali, la parte ripercorre le origini e l'evoluzione normativa della fattispecie incriminatrice, soffermandosi sugli interventi giurisprudenziali che l'avrebbero sottoposta a una «lettura tipizzante e tassativizzante» (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 29 febbraio-15 maggio 2024, n. 19357), per poi giungere alla conclusione che dalla Convenzione di Strasburgo non deriverebbe un obbligo di criminalizzazione del traffico di influenze illecite, considerata la «previsione del diritto di muovere riserve ex art. 37».

Argomenti del tutto sovrapponibili a quelli già riassunti in relazione alla costituzione in giudizio del coimputato A.V. T. sono sviluppati anche in ordine alla mancata individuazione, da parte della Convenzione di Strasburgo, di un nucleo minimo di condotte sanzionabili e all'ampio margine di apprezzamento rilasciato ai legislatori nazionali nella definizione dell'illecito penale, secondo il proprio diritto interno.

In tale contesto, andrebbe anche considerato che «il c.d. “deficit democratico” delle istituzioni europee si riflette, inevitabilmente, sul procedimento di formazione delle norme comunitarie» e che «[p]roprio tale circostanza, però, deve indurre a una maggiore ponderazione quando si tratta di abilitare l'Unione Europea (o la Comunità internazionale) ad interventi penetranti nella materia penale».

In considerazione di questi rilievi e del «valore sostanziale della riserva di legge», che risiederebbe «nell'ampia libertà del Parlamento nazionale, in quanto espressione della sovranità popolare», non si rinverrebbero «nella giurisprudenza costituzionale - dalla istituzione del Giudice delle leggi ad oggi - sentenze dichiarative di incostituzionalità di norme penali per presunte violazion[i] a obblighi di criminalizzazione derivanti da convenzioni europee o internazionali, in palese contrasto con il principio di riserva di legge (statale), corollario del principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2 Cost., oltre che in spregio al divieto di reviviscenza, in seguito ad abolitio criminis (totale o parziale), della norma penale più sfavorevole».

6.- Si è costituita in giudizio D.A. S.C., imputata nel giudizio principale del delitto di riciclaggio e legale rappresentante della società G. srl, in relazione a condotte aventi a oggetto i profitti illeciti derivanti dal reato di traffico di influenze illecite. La parte chiede che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate, con argomenti identici a quelli proposti da J.E. S.S.A.

7.- Si è costituita in giudizio la stessa G. srl, alla quale - nel giudizio principale - è addebitato l'illecito amministrativo di cui agli artt. 5 e 25 del d.lgs. n. 231 del 2001 in relazione alle contestazioni dei reati di traffico di influenze illecite e riciclaggio. La parte chiede che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate, sulla base di argomentazioni identiche a quelle svolte da J.E. S.S.A.

8.- In prossimità dell'udienza hanno depositato memorie illustrative le difese di A.V. T., di S. srl e, fuori termine, J.E. S.S.A., D.A. S.C. e G. srl.

Nella propria memoria, la difesa di A.V. T. sottolinea in particolare, a dimostrazione della «assoluta irrilevanza della questione», che «l'addebito formulato sin dall'inizio (e, quindi, ben prima della riforma normativa) e quindi definitivamente formalizzato nel capo di imputazione dell'odierno interveniente ripercorre alla lettera i requisiti elencati nell'attuale art. 346-bis c.p., in quanto nell'ottica accusatoria: la mediazione onerosa sarebbe stata esercitata sfruttando relazioni effettivamente esistenti tra il “mediatore” M. B. e il Commissario Straordinario per l'Emergenza Covid, Dott. D. A.; la contropartita della mediazione illecita sarebbe consistita in un'utilità economica (conseguimento di 12 milioni di euro da parte della Società riconducibili a B.); la mediazione sarebbe stata finalizzata a far compiere al funzionario pubblico atti contrari ai suoi doveri d'ufficio costituenti reato (abuso d'ufficio)».

La medesima difesa eccepisce infine l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 11 Cost.: il giudice *a quo*, infatti, non chiarirebbe «per quale ragione la violazione di obblighi di diritto internazionale pattizio darebbe luogo a una violazione (oltre che, in ipotesi, dell'art. 117 Cost.) anche dell'art. 11 Cost.» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 95 del 2025).

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe, il GUP del Tribunale di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 114 del 2024, che ha sostituito l'art. 346-bis cod. pen., in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo sulla corruzione.



Secondo il giudice *a quo*, la riscrittura della fattispecie di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-*bis* cod. pen. ad opera della disposizione censurata avrebbe comportato una riduzione del suo perimetro applicativo incompatibile con gli obblighi derivanti dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, ratificata dall'Italia e resa esecutiva nell'ordinamento interno con legge n. 110 del 2012. Da ciò deriverebbe la violazione tanto dell'art. 11, quanto dell'art. 117, primo comma, Cost.

2.- Ai fini di un migliore inquadramento delle questioni, conviene anzitutto ricapitolare il contenuto della norma convenzionale assunta a parametro interposto, e ripercorrere la successione delle disposizioni con le quali è stata data attuazione all'obbligo convenzionale dal 2012 ad oggi.

2.1.- L'art. 12 della Convenzione di Strasburgo recita, nel testo ufficiale inglese: «Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decision-making of any person referred to in Articles 2, 4 to 6 and 9 to 11 in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended result».

L'art. 37 della Convenzione ha previsto la possibilità, per gli Stati firmatari, di apporre, all'atto della ratifica, riserve relative ad alcune previsioni, tra cui lo stesso art. 12. Di tale facoltà si sono avvalsi vari Stati firmatari - tra i quali Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia -, i quali non hanno ritenuto in particolare di vincolarsi all'obbligo di introdurre nei rispettivi ordinamenti l'incriminazione del traffico di influenze. Anche l'Italia, all'atto della ratifica dello strumento, ha apposto due riserve, con efficacia temporale dal 1° ottobre 2013 al 1° ottobre 2019, con le quali limitava tra l'altro l'attuazione dell'obbligo alle condotte, commesse nell'ambito di una relazione esistente con il pubblico agente, finalizzate a remunerare il compimento di una condotta antidoverosa.

2.2.- La legge n. 190 del 2012, ha per la prima volta previsto, in un nuovo art. 346-*bis* cod. pen., una fattispecie di traffico di influenze illecite, affiancata a quella preesistente di millantato credito, disciplinata dall'art. 346 cod. pen.

I primi due commi di tale nuova disposizione testualmente prevedevano:

«Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-*ter*, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale».

Dunque:

- a fronte del testo convenzionale imperniato sul fatto di chi «afferma o confermi» («asserts or confirms») di essere in grado di esercitare una “influenza impropria” sul processo decisionale di un pubblico agente, il testo del 2012 richiedeva lo sfruttamento di relazioni «esistenti» con un pubblico agente, sì da marcare una netta distinzione rispetto all'ipotesi (allora mantenuta parallelamente in vigore) di millantato credito, in cui - in base al tenore letterale dell'art. 346 cod. pen. - l'autore del reato doveva per l'appunto “millantare” credito presso il pubblico agente, e cioè vantare rapporti in realtà inesistenti con lo stesso;

- la disposizione richiedeva poi la ricezione o l'accettazione della promessa (ovvero, nell'ipotesi del secondo comma, la dazione o la promessa) di «denaro o altro vantaggio patrimoniale»;

- e descriveva in via alternativa l'oggetto del patto, analogamente a quanto già previsto dalla parallela norma incriminatrice del millantato credito, *a)* in termini di «mediazione illecita» verso il pubblico agente, ovvero *b)* in termini di “remunerazione” dello stesso, «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio»: inciso, quest'ultimo, che evocava chiaramente la fattispecie di corruzione di cui all'art. 319 cod. pen., e che la giurisprudenza ha riferito a entrambe le ipotesi alternative di accordo (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 5 marzo-1° luglio 2024, n. 25650; sezione quinta penale, sentenza 18 maggio-2 agosto 2022, n. 30564).

2.3.- Il testo dell'art. 346-*bis* cod. pen. fu quindi incisivamente modificato dalla legge n. 3 del 2019.

In particolare, i primi due commi della disposizione furono così riformulati:

«Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-*ter* e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-*bis*, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri,



denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi.

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità».

In tal modo, lo spettro applicativo della fattispecie fu ampliato, essendosi previsto segnatamente:

- che il mediatore sfruttasse o vantasse «relazioni esistenti o asserite» con un pubblico agente, tale modifica conseguendo logicamente alla contestuale abrogazione del delitto di millantato credito di cui all'art. 346 cod. pen.;

- che la promessa o la dazione concernessero, genericamente, «denaro o altra utilità», a fronte del precedente riferimento specifico a «denaro o altro vantaggio patrimoniale»;

- che il patto avesse a oggetto, alternativamente, *a)* una «mediazione illecita» verso il pubblico agente, in termini identici rispetto alla formulazione precedente (salva l'estensione del reato ai pubblici ufficiali stranieri di cui all'art. 322-*bis* cod. pen.), ovvero *b)* la «remunerazione» dello stesso pubblico agente «in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri»: espressione, quest'ultima, assai più ampia rispetto alla previgente, che faceva invece riferimento al concreto compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio, ovvero all'omissione o al ritardo di un atto dell'ufficio, e pertanto in grado di comprendere anche l'ipotesi della corruzione per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 318 cod. pen.

Queste modifiche normative furono esplicitamente giustificate, nella relazione illustrativa al disegno di legge governativo poi sfociato nella legge n. 3 del 2019 (Relazione introduttiva al disegno di legge A.C. n. 1189 - XVIII Legislatura, recante «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici», presentato alla Camera dei deputati dal Ministro della giustizia in data 24 settembre 2018, punti 3 e seguenti), sulla base dell'opportunità di allineare la nuova disciplina al modello di cui all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, anche tenendo conto dei rilievi formulati rispetto alla previgente disciplina dal Group of States against Corruption (GRECO) - e cioè dall'organismo al quale l'art. 24 della Convenzione demanda la verifica dell'attuazione degli obblighi convenzionali da parte degli Stati firmatari (Addendum to the Second Compliance Report on Italy, adottato il 22 giugno 2018).

Conseguentemente, la stessa legge n. 3 del 2019, all'art. 1, comma 10, ha impegnato il Governo a non rinnovare, alla scadenza del 1° ottobre 2019, le riserve originariamente apposte in relazione all'art. 12 della Convenzione. Ciò che è effettivamente accaduto, come risulta dal sito ufficiale del Consiglio d'Europa.

2.4.- La formulazione attuale dell'art. 346-*bis* cod. pen., contro cui si dirigono le censure del rimettente, è dovuta - come anticipato - alla disposizione censurata, e cioè l'art. 1, comma 1, lettera *e)*, della legge n. 114 del 2024.

Il primo comma dell'art. 346-*bis* cod. pen. è stato, anzitutto, riformulato nei termini seguenti:

«Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-*ter* e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-*bis*, utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica, per remunerare un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*, in relazione all'esercizio delle sue funzioni, ovvero per realizzare un'altra mediazione illecita, è punito con la pena della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni e sei mesi».

Conviene immediatamente notare:

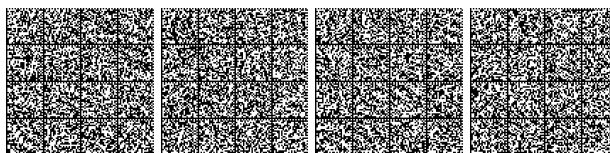
- che la nuova formulazione confina la condotta incriminata alla «utilizzazione intenzionale» di «relazioni esistenti», con conseguente espunzione dall'area di rilevanza penale dell'ipotesi della vanteria di relazioni inesistenti, oggi non più coperta dalla fattispecie di millantato credito, abrogata nel 2019;

- che oggetto della promessa o della dazione torna ad essere «denaro o altra utilità economica», secondo il modello che - nella sostanza - era stato seguito dalla legge n. 190 del 2012;

- che il patto ha ora a oggetto alternativamente, in ordine invertito rispetto alle precedenti formulazioni, *a)* la «remunerazione» del pubblico agente «in relazione all'esercizio delle sue funzioni», e dunque - ancora - una corruzione (in questo caso, anche solo ai sensi dell'art. 318 cod. pen.), ovvero *b)* un'altra mediazione illecita con lo stesso.

La novità più significativa della riforma del 2024 consiste però nell'introduzione di un nuovo secondo comma nell'art. 346-*bis* cod. pen., che definisce la mediazione illecita nei termini seguenti:

«Ai fini di cui al primo comma, per altra mediazione illecita si intende la mediazione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis* a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito».



La seconda ipotesi in cui si sostanzia il patto illecito incriminato dall'art. 346-*bis* cod. pen. deve consistere dunque nell'induzione del pubblico agente al compimento di un atto connotato da tre requisiti cumulativi: *a*) la contrarietà ai doveri d'ufficio, *b*) il suo carattere costitutivo di «reato», e *c*) la sua idoneità a produrre un «vantaggio indebito».

Dal momento che - come appena si è rilevato - l'ipotesi della "remunerazione" allude chiaramente a una corruzione del pubblico agente, l'ipotesi dell'altra mediazione illecita esige, dunque, che le due parti del traffico illecito si accordino per indurre il pubblico ufficiale a compiere una diversa tipologia di condotta criminosa, nell'interesse del soggetto che dà o promette l'utilità al "mediatore".

Il terzo comma dell'art. 346-*bis* cod. pen., infine, estende la punibilità al soggetto che dà o promette al mediatore denaro o altra utilità economica.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale ora all'esame della Corte muovono dal presupposto che le modifiche apportate all'art. 346-*bis* cod. pen. ad opera della riforma del 2024, restringendo l'ambito applicativo della fattispecie di traffico di influenze illecite così come in precedenza configurato in seguito alla riforma del 2019, producano un risultato in contrasto con l'obbligo che discende a carico degli Stati firmatari dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo.

Conseguentemente, il rimettente invoca da questa Corte un intervento ablativo sulla disposizione modificatrice - l'art. 1, comma 1, lettera *e*), della legge n. 114 del 2024 -, con il dichiarato intento «di far rivivere» il testo dell'art. 346-*bis* cod. pen. come risultante dalla riforma del 2019; testo che lo stesso rimettente assume, implicitamente, essere conforme al menzionato obbligo di incriminazione.

A ben guardare, peraltro, il petitum del rimettente - che pure si sofferma, nella motivazione dell'ordinanza di rimessione, su tutte le modifiche apportate alla disposizione incriminatrice dalla legge n. 114 del 2024, e sui loro asseriti profili di contrasto con l'art. 12 della Convenzione - finisce per appuntarsi su di un unico profilo, e cioè sulla definizione di «mediazione illecita» di cui al nuovo secondo comma dell'art. 346-*bis* cod. pen.

Come giustamente rileva l'Avvocatura generale dello Stato, i due ulteriori profili di novità della nuova formulazione dell'art. 346-*bis* cod. pen., confluiti nel primo comma e rappresentati *a*) dalla sostituzione del sintagma «sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite» con «utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti», e *b*) dalla sostituzione del sintagma «denaro o altra utilità» con «denaro o altra utilità economica», non sono in alcun modo rilevanti rispetto al caso concreto oggetto del giudizio *a quo*. In tale procedimento penale, infatti, la pubblica accusa contesta agli imputati di avere corrisposto somme considerevoli di denaro al mediatore, il quale avrebbe sfruttato le proprie relazioni esistenti con il Commissario straordinario, come dimostrato dalla circostanza che - secondo lo stesso capo di imputazione - quest'ultimo si sarebbe effettivamente determinato a compiere gli atti, in ipotesi contrari ai propri doveri d'ufficio, auspicati dagli stessi imputati.

Di ciò appare consapevole lo stesso rimettente, il quale dopo aver sostenuto la contrarietà di tutte e tre queste modifiche agli obblighi discendenti dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, conclude la propria motivazione chiedendo che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, «per quanto rileva nel caso di specie, nella parte in cui, nel richiedere che la mediazione illecita sia solo quella finalizzata alla commissione di un atto contrario ai doveri di ufficio costituente reato, non prevede, tra le possibili finalità della condotta, i fatti rientranti [n]ella ormai abrogata ipotesi di abuso di ufficio».

Per quanto poi il dispositivo dell'ordinanza di rimessione investa formalmente l'intero art. 1, comma 1, lettera *e*), della legge n. 114 del 2024, e pertanto il complesso delle modifiche apportate al testo dell'art. 346-*bis* cod. pen., dalla motivazione dell'ordinanza stessa si evince, dunque, che le censure si appuntano soltanto sul nuovo secondo comma di tale disposizione, e più in particolare sull'inciso «costituente reato» (evidenziato in corsivo dalla stessa ordinanza di rimessione), che determina già prima facie l'irrelevanza penale del fatto contestato dalla pubblica accusa agli imputati.

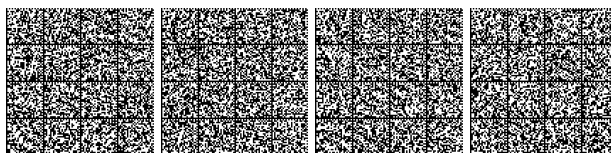
In definitiva, il rimettente interroga questa Corte esclusivamente sulla compatibilità di tale requisito, stabilito dal nuovo secondo comma dell'art. 346-*bis* cod. pen., con l'obbligo di incriminazione discendente dall'art. 12 della Convenzione. E proprio tale interrogativo segna i limiti del *thema decidendum* sottoposto oggi a questa Corte.

4.- Così perimetrato l'oggetto del giudizio, possono anzitutto esaminarsi i profili di ammissibilità delle questioni.

4.1.- È fondata, in primo luogo, l'eccezione, sollevata dalla difesa di A.V. T. nella propria memoria integrativa, di inammissibilità della questione formulata in riferimento all'art. 11 Cost.

Il rimettente evoca infatti quale parametro interposto esclusivamente l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo: e cioè una norma di diritto internazionale pattizio, che non è idonea a integrare il parametro di cui all'art. 11 Cost (sentenza n. 95 del 2025, punto 5.3. del Considerato in diritto).

4.2.- L'Avvocatura generale dello Stato e tutte le parti costituite eccepiscono poi l'inammissibilità delle questioni in quanto tendenti a conseguire una pronuncia in *malam partem* in materia penale, al di fuori delle ipotesi ammesse dalla giurisprudenza di questa Corte. In particolare, non si potrebbe far leva a questo scopo sull'asserita violazione di



norme di diritto internazionale pattizio che pongano obblighi di incriminazione, dal momento che all'accoglimento delle questioni osterebbe, in tale ipotesi, il principio di legalità, segnatamente nella sua declinazione di riserva di legge in materia penale, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. La deroga alla preclusione delle pronunce in *malam partem*, riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte allorché venga in considerazione il rispetto degli obblighi sovranazionali, sarebbe infatti riferibile unicamente agli obblighi discendenti dal diritto dell'Unione europea, e non a quelli di matrice pattizia.

Una identica eccezione è stata recentemente esaminata e ritenuta infondata da questa Corte con la sentenza n. 95 del 2025, sulla base di considerazioni (punti da 5.3.1. a 5.3.4. del Considerato in diritto) che vanno qui integralmente ribadite.

In risposta agli specifici argomenti addotti dall'interveniente e dalle parti, conviene soltanto sinteticamente osservare:

- che l'art. 117, primo comma, Cost. subordina il legittimo esercizio della potestà legislativa statale e regionale al rispetto tanto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» quanto degli «obblighi internazionali», di talché la violazione degli uni e degli altri da parte della legge statale e regionale determina - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - l'identica conseguenza della sua illegittimità costituzionale; ferme restando, naturalmente, la possibilità per il giudice comune di disapplicare la legge allorché contrasti con una norma del solo diritto dell'Unione europea, allorché essa sia dotata di effetto diretto (possibilità, quest'ultima, che discende dal principio del primato del diritto dell'Unione, riconosciuto dallo Stato italiano sulla base dell'art. 11 Cost.), nonché la diversa estensione dei limiti a tali vincoli e obblighi (sentenza n. 95 del 2025, punto 5.3.2. del Considerato in diritto);

- che un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge penale contrastante con un obbligo internazionale o unionale, dalla quale discendano effetti in *malam partem* per il consociato, non è incompatibile con il principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., e segnatamente con la riserva di legge, sempre che la responsabilità penale che ne risulti discenda comunque dalla legge statale, e non direttamente dalla norma internazionale o unionale (sentenza n. 95 del 2025, punto 5.3.3. del Considerato in diritto);

- che tale principio vale anche nell'ipotesi, che qui viene specificamente in considerazione, in cui a questa Corte non sia richiesto di ripristinare integralmente la vigenza di una disposizione incriminatrice abrogata dal legislatore in violazione di un obbligo internazionale, come era accaduto nei casi decisi con la sentenza n. 95 del 2025, ma di eliminare un singolo requisito di una disposizione incriminatrice, introdotto da una modifica legislativa in asserita violazione di un obbligo internazionale, dal momento che anche in questa ipotesi la responsabilità penale degli individui continuerebbe a fondarsi non direttamente sulla norma internazionale, ma sulla legge penale interna, come risultante dalla sentenza di questa Corte;

- che l'argomento che fa leva sul supposto "deficit democratico" del parametro interposto - peraltro riferito dalla difesa di J.E. S.S.A., D.A. S.C. e G. srl alle «norme comunitarie», anziché alla norma di diritto internazionale pattizio che qui viene in considerazione - parimenti non ha pregio, sol che si consideri che la Convenzione di Strasburgo è stata ratificata sulla base di una legge parlamentare di autorizzazione, la quale ne ha altresì disposto la piena e intera esecuzione. D'altra parte, come già osservato nella sentenza n. 95 del 2025, lo Stato italiano resta sempre libero di discostarsi dall'obbligo pattizio «con le modalità previste dallo stesso diritto internazionale, e in particolare promuovendo un emendamento al trattato, ovvero denunciandolo. Evento che si può verificare anche grazie all'intervento del Parlamento, nell'esercizio della sua essenziale funzione di indirizzo e controllo» (punto 5.3.4. del Considerato in diritto);

- che, infine, l'argomento speso dalla difesa di A.V. T., secondo cui la norma internazionale qui evocata quale parametro interposto sarebbe troppo generica per poter fondare un preciso obbligo a carico del legislatore penale nazionale attiene, a ben guardare, al merito della questione anziché alla sua ammissibilità, concernendo in realtà l'interpretazione della norma medesima e la puntuale enucleazione degli obblighi che da questa discendono a carico degli Stati parti.

4.3.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce poi l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza della questione residua (quella sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.), perché il giudice *a quo* avrebbe «radicalmente omesso di accertare la definibilità del giudizio ai sensi dell'art. 129 c.p.p.», verificando se non sia possibile assolvere gli imputati con formule diverse e più favorevoli rispetto a quella secondo cui il fatto non è più previsto come reato.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di escludere che il giudice penale che sollevi una questione di legittimità costituzionale «sia tenuto a motivare espressamente sull'assenza di cause di non punibilità o non procedibilità rilevabili ai sensi dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen.», in quanto «[i]l suo (legittimo) silenzio in proposito non può che essere inteso [...] come indicativo del mancato riconoscimento, allo stato, di simili condizioni negative della responsabilità penale dell'imputato» (sentenza n. 27 del 2025, punto 3.2 del Considerato in diritto).



In ogni caso, in un ordinamento fondato sul principio di legalità in materia penale, già il venir meno dell'astratta conformità tra la descrizione del fatto contenuta nel capo di imputazione e una figura legale di reato determina in capo al giudice l'obbligo di prosciogliere immediatamente l'imputato, senza che egli debba - né, a ben guardare, possa - procedere a una valutazione degli elementi di prova raccolti a suo carico, anche solo al fine di pronunciare una sentenza di proscioglimento perché il fatto materiale non sussiste o l'imputato non lo ha commesso. Il "fatto" nel processo penale è unicamente quello che secondo l'accusa corrisponde a una precisa fattispecie astratta stabilita dalla legge, e che l'accusa ha l'onere di descrivere nel capo di imputazione in modo esattamente conforme a quella fattispecie. Pertanto, laddove la descrizione della condotta contenuta nel capo di imputazione non sia più congruente rispetto alla fattispecie normativa (né ad altra ancora vigente nella quale il fatto concreto possa essere sussunto), nessun ulteriore accertamento è richiesto né consentito al giudice: il cui compito non è stabilire la verità o falsità di addebiti estranei al modello legale, bensì - unicamente - verificare la fondatezza di un'ipotesi di accusa che corrisponda esattamente a una figura legale di reato.

4.4.- Ancora l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce il difetto di rilevanza della questione perché il giudice *a quo* avrebbe omissso di motivare sulle ragioni per le quali i fatti contestati, in seguito alla modifica dell'imputazione compiuta dal pubblico ministero nel corso della stessa udienza preliminare, non sarebbero più sussumibili anche nella fattispecie dell'art. 346-*bis* cod. pen. così come modificata nel 2024.

L'eccezione è infondata.

Il giudice *a quo* ha chiaramente illustrato che i fatti contestati non possono più essere sussunti nella fattispecie ridisegnata dalla legge n. 114 del 2024, perché la condotta cui sarebbe stata finalizzata la mediazione illecita - l'abuso di ufficio originariamente contestato allo stesso Commissario straordinario - non costituisce più reato, a seguito della abrogazione dell'art. 323 cod. pen. disposta con la stessa legge n. 114 del 2024. Poiché la nuova fattispecie di traffico di influenze illecite richiede, invece, che oggetto della pattuizione sia l'induzione del pubblico agente a commettere un reato, la modifica normativa ha privato di rilevanza penale la condotta contestata agli odierni imputati.

4.5.- L'irrelevanza della questione è altresì eccepita con un argomento diverso da varie parti costituite in giudizio, e in particolare dalla difesa di A.V. T. Esse sottolineano come il pubblico ministero abbia già contestato i fatti in maniera corrispondente alla nuova fattispecie; sicché la modifica normativa intervenuta non avrebbe spiegato alcun effetto rispetto alla contestazione. La corresponsione di somme al defunto coimputato M. B. sarebbe infatti avvenuta affinché quest'ultimo, secondo la descrizione operata dallo stesso pubblico ministero, inducesse il Commissario straordinario a «compiere atti contrari ai doveri di ufficio costituenti reato di abuso di ufficio meglio specificato al capo f della rubrica». Indicazione, quest'ultima, che sarebbe perfettamente sovrapponibile alla descrizione normativa astratta contenuta nel nuovo testo dell'art. 346-*bis* cod. pen.

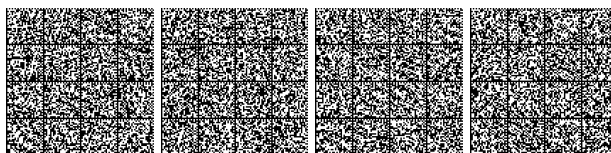
Ancorché indubbiamente suggestiva, nemmeno questa eccezione può essere accolta.

L'inciso appena citato intende semplicemente individuare, in punto di fatto, l'oggetto dell'illecita pattuizione, rappresentata dalla condotta del Commissario straordinario che il mediatore si sarebbe impegnato a ottenere: condotta, quest'ultima, meglio descritta in un successivo e separato capo di imputazione elevato contro lo stesso Commissario, e che all'epoca dei fatti costituiva - secondo la prospettazione accusatoria - il delitto di abuso di ufficio.

Tuttavia, l'abolizione del delitto di abuso di ufficio ad opera della legge n. 114 del 2024 non avrebbe di per sé determinato il venir meno della rilevanza penale della condotta di traffico di influenze illecite contestata agli attuali imputati, se ad essa non si fosse affiancata anche la modifica in senso restrittivo della fattispecie di cui all'art. 346-*bis* cod. pen. Infatti, come in precedenza rammentato (*supra*, 2.3.), il testo dell'art. 346-*bis* cod. pen. in vigore al momento dei fatti richiedeva semplicemente che la pattuizione avesse a oggetto una «mediazione illecita» verso il pubblico agente, ovvero la sua remunerazione «in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri»: formulazioni che sarebbero state certamente compatibili anche con una pattuizione avente a oggetto l'induzione del pubblico ufficiale a compiere una condotta in ipotesi contraria ai suoi doveri d'ufficio, ancorché non più costitutiva di reato.

È soltanto per effetto della contestuale modifica dell'art. 346-*bis* cod. pen. che la pattuizione descritta nel capo di imputazione elevato nei confronti degli odierni imputati ha perso, già in astratto, rilievo penale, richiedendosi ora che l'accordo abbia a oggetto l'induzione del pubblico ufficiale a commettere non già un generico atto contrario ai doveri di ufficio, ma una condotta costituente reato.

Ne è riprova la considerazione che, ove l'odierna questione fosse accolta, il fatto contestato agli imputati riacquisterebbe - quanto meno in astratto - rilievo penale, nonostante l'intervenuta abolizione del delitto di abuso di ufficio, già ritenuta costituzionalmente non illegittima da questa Corte con la più volte menzionata sentenza n. 95 del 2025. Il che conferma la rilevanza della questione ora in esame per la definizione del giudizio *a quo*.



Né convince l'ulteriore argomento, sviluppato ancora dalla difesa di A.V. T., secondo cui la giurisprudenza della Corte di cassazione avrebbe in effetti anticipato la modifica legislativa del 2024, richiedendo che il *pactum* avesse a oggetto l'induzione del pubblico ufficiale a commettere un reato (Cass., n. 1182 del 2022 e n. 40518 del 2021). A prescindere infatti dal rilievo che tale orientamento non poteva ancora ritenersi espressione di diritto vivente (il requisito in parola non è ad esempio menzionato nelle sentenze della sezione sesta penale della Corte di cassazione 25 giugno-23 settembre 2021, n. 35280, concernente i medesimi fatti oggetto del giudizio *a quo*, e 22 ottobre 2019-12 giugno 2020, n. 18125), è evidente che l'indirizzo giurisprudenziale in questione si innestava in un contesto sistematico affatto diverso, caratterizzato dalla presenza di un'incriminazione *ad hoc* dell'abuso di ufficio: ciò che assicurava, in ogni caso, l'astratto rilievo penale di condotte come quelle contestate agli odierni imputati. Il rilievo penale di siffatte condotte è oggi, invece, venuto meno, proprio per effetto della modifica normativa oggetto dell'odierna questione di legittimità costituzionale, della quale viene così a confermarsi - una volta ancora - la rilevanza per la definizione del giudizio *a quo*.

4.6.- Quanto infine all'eccezione, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, di irrilevanza della questione rispetto ai due profili di novità della nuova formulazione dell'art. 346-*bis* cod. pen. rappresentati dalla sostituzione del sintagma «sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite» con «utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti», e dalla sostituzione del sintagma «denaro o altra utilità» con «denaro o altra utilità economica», il suo esame risulta assorbito dalla ripermetrazione del *thema decidendum* già in precedenza effettuato (*supra*, 3).

5.- Nel merito, la questione residua - così definita quanto all'oggetto (*supra*, 3) e al parametro, che è unicamente l'art. 117, primo comma, Cost. (*supra*, 4.1.) - non è fondata.

Dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo discende un obbligo, a carico degli Stati contraenti, di criminalizzare le condotte di traffico di influenze (*infra*, 5.1.).

Tale obbligo vincola, nella sua integralità, anche l'Italia, che nel 2019 non ha rinnovato le riserve apposte all'atto della ratifica della Convenzione (*infra*, 5.2.).

Frequentemente accade che gli strumenti internazionali pattizi che impongono obblighi di criminalizzazione utilizzino, nella descrizione della fattispecie, formule volutamente elastiche e generiche. Ciò non fa venir meno la vincolatività dell'obbligo, ma apre uno spazio di discrezionalità per il legislatore nazionale, sul quale incombe l'obbligo costituzionale di formulare con precisione l'ambito applicativo della norma incriminatrice che attua l'obbligo internazionale (*infra*, 5.3.).

La descrizione della fattispecie di traffico di influenze contenuta nell'art. 12 della Convenzione lascia significativi margini di discrezionalità ai legislatori nazionali quanto alla definizione del concetto di «improper influence over the decision-making» del pubblico agente, che il mediatore si impegna a esercitare in cambio del pagamento o della promessa di un compenso (*infra*, 5.4.).

Il legislatore italiano del 2024 ha utilizzato tale discrezionalità tracciando i confini della fattispecie di traffico di influenze in senso indubbiamente restrittivo, ma a giudizio di questa Corte non incompatibile con l'obbligo discendente dall'art. 12 della Convenzione (*infra*, 5.5.).

5.1.- Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato e dalle parti, dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo discende l'obbligo, a carico dello Stato contraente, di prevedere come reati nell'ordinamento nazionale («establish as criminal offences under its domestic law») le condotte ivi descritte, denominate sinteticamente nella rubrica come «Trading in influence».

Che si tratti di un vero e proprio obbligo di criminalizzazione risulta evidente dalla formula utilizzata - «shall adopt» -, che marca una essenziale differenza rispetto al linguaggio utilizzato dall'art. 18 della Convenzione di Mérida delle Nazioni Unite, ove invece si utilizza, rispetto alla fattispecie di traffico di influenze, la più blanda espressione «shall consider adopting» (sul cui significato, in relazione alla fattispecie di abuso di ufficio, sentenza n. 95 del 2025, punto 7.3.1. del Considerato in diritto).

Confermano tale conclusione, ad abundantiam: la collocazione della norma nel capitolo dedicato alle «Measures to be taken at national level» (ossia alle misure che debbono essere adottate a livello nazionale); la concomitante imposizione di un obbligo di adottare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, comprese, quando i reati sono commessi da persone fisiche, quelle privative della libertà che possano dar luogo all'extradizione (art. 19, paragrafo 1); l'altrettanto vincolante previsione di introdurre misure che consentano la confisca o l'apprensione in altro modo degli strumenti e del prodotto dei reati, diretta e per equivalente (art. 19, paragrafo 3).

L'esistenza di un tale obbligo non è affatto «depotenziata», come sostiene in particolare la difesa di A.V. T., dalla previsione, nel successivo art. 37, della possibilità per lo Stato di apporre riserve, aventi a oggetto tra l'altro l'art. 12; né dalla circostanza che l'ordinamento penale di vari Stati contraenti non preveda il reato di traffico di influenze. L'art. 37 prova, semmai, il contrario: ossia che lo Stato contraente, una volta che abbia ratificato la Convenzione, deve considerarsi vincolato all'obbligo discendente dall'art. 12, a meno che abbia formulato specifiche riserve rispetto a tale obbligo.



Né depone nel senso dell'insussistenza dell'obbligo la circostanza che la proposta della Commissione europea di direttiva in materia di corruzione (UE COM-2023-234 final) preveda espressamente un obbligo di criminalizzazione del traffico di influenze: ciò che - secondo l'Avvocatura dello Stato e la difesa di A.V. T. - sarebbe indicativo della consapevolezza della insussistenza di un obbligo siffatto nel diritto internazionale, risultando altrimenti inutile la sua riproduzione in uno strumento unionale.

L'argomento non coglie nel segno. Da un lato, infatti, è del tutto usuale che il diritto dell'Unione sostanzialmente riproduca, anche in materia penale, obblighi già previsti a carico degli Stati membri dal diritto internazionale pattizio allo scopo di conferire a tali obblighi la speciale vincolatività loro assicurata dalla fonte unionale - ciò che comporta, tra l'altro, l'esposizione dello Stato membro inadempiente al procedimento per infrazione ai sensi degli artt. 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Dall'altro, proprio la circostanza che una parte degli Stati parte della Convenzione di Strasburgo (come la Germania o i Paesi Bassi), giovandosi delle riserve a suo tempo apposte, tuttora non abbiano previsto l'incriminazione in parola nei rispettivi ordinamenti nazionali, conferma l'utilità pratica, dal punto di vista della Commissione europea, di prevedere un obbligo unionale che vincoli anche questi Stati a provvedere in tal senso.

5.2.- Come già rammentato (*supra*, 2.1.), all'atto della ratifica della Convenzione, l'Italia ha formulato, ai sensi dell'art. 37, due riserve all'art. 12, con lo scopo di circoscrivere l'obbligo di configurare il delitto di traffico di influenze in termini corrispondenti a quelli risultanti dalla versione originaria dell'art. 346-*bis* cod. pen., introdotta dalla legge n. 190 del 2012, e in particolare per essere autorizzata a limitare l'incriminazione al contesto di una relazione esistente tra il mediatore e il pubblico agente, nonché ad un accordo che avesse a oggetto la remunerazione dello stesso pubblico agente per una condotta di quest'ultimo contraria ai doveri d'ufficio.

Tuttavia, come già a suo tempo evidenziato (*supra*, 2.3.), alla loro scadenza tali riserve non sono state reiterate dal Governo, conformemente a quanto previsto dall'art. 1, comma 10, della legge n. 3 del 2019. Conseguentemente, l'obbligo posto dall'art. 12 della Convenzione vige ormai nella sua integralità nei confronti dell'Italia.

5.3.- Il nodo che questa Corte deve, piuttosto, sciogliere concerne non già l'esistenza dell'obbligo posto dall'art. 12, ma la sua concreta estensione: si da stabilire se il legislatore del 2024, restringendo nel senso precedentemente descritto la portata dell'incriminazione del traffico di influenze illecite, abbia o meno violato l'obbligo medesimo.

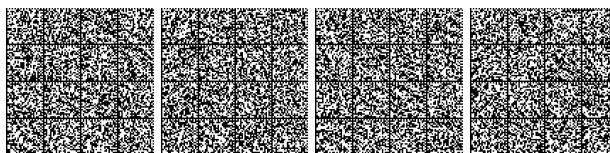
Prima di affrontare tale quesito, occorre però chiarire un punto preliminare, in risposta agli argomenti dell'interveniente e delle parti, che hanno variamente insistito sulla vaghezza e imprecisione dell'art. 12 della Convenzione, ponendo in dubbio la compatibilità con la Costituzione di tale obbligo, in riferimento al principio di tassatività o sufficiente precisione in materia penale, corollario a sua volta del principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Nemmeno tali argomenti colgono nel segno.

Il principio di legalità in materia penale obbliga certamente il legislatore nazionale a prevedere in termini precisi i contorni di ogni incriminazione, sì da fornire un chiaro avvertimento ai consociati circa l'estensione del precetto penalmente sanzionato, e da impedire che l'individuazione del confine tra lecito e illecito sia rimessa alla libera interpretazione del giudice, in violazione dello stesso principio della separazione dei poteri; garantendo così, al tempo stesso, l'uniformità dell'applicazione della norma penale, in conformità al principio dell'eguaglianza di tutti di fronte alla legge (su tale principio, sentenze n. 110 del 2023, punto 4.3.2.1 del Considerato in diritto; n. 98 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto; n. 134 del 2019, punto 3.2. del Considerato in diritto e, più recentemente, sentenza n. 54 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto).

Ma tale principio vincola, appunto, il legislatore italiano nel momento in cui introduce nell'ordinamento domestico una legge penale; non già gli Stati (compreso quello italiano) nella fase di negoziazione e ratifica di uno strumento internazionale che ponga obblighi di incriminazione. Simili obblighi sono, anzi, fisiologicamente connotati dall'uso di formule elastiche e relativamente generiche, che assicurano agli Stati contraenti la discrezionalità indispensabile per adattare l'obbligo di raggiungere le finalità indicate dallo strumento internazionale in maniera congeniale alle peculiarità di ciascun ordinamento nazionale: e in particolare alle sue specifiche categorie normative (strettamente connesse alla tradizione normativa nazionale), al complessivo sistema in cui l'incriminazione andrà a inserirsi, nonché ai vincoli domestici di natura costituzionale, che possono anch'essi differire da uno Stato contraente all'altro.

È ben possibile, dunque, che lo strumento internazionale che stabilisca un obbligo di criminalizzazione utilizzi formulazioni ampie che, se trasposte meccanicamente nella legislazione penale del singolo Stato, darebbero luogo a una violazione del principio di legalità in materia penale. Spetterà in tal caso al legislatore nazionale configurare la legge incriminatrice nell'ordinamento interno in maniera tale da assicurarne la conformità agli scopi perseguiti dal trattato, così come interpretati alla luce del generale criterio di buona fede di cui all'art. 31, paragrafo 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, assicurando al contempo che i contorni dell'incriminazione siano tracciati in forma precisa, in ossequio al vincolo costituzionale discendente, nel nostro Paese, dall'art. 25, secondo comma, Cost.



5.4.- Ciò premesso, occorre riconoscere che l'obbligo, stabilito dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, di incriminare la condotta di chi promette, dà od offre indebiti vantaggi a chi asserisca o confermi di essere in grado di esercitare «an improper influence over the decision-making» di un pubblico agente - e correlativamente la condotta di chi riceve i vantaggi affermando di essere in grado di esercitare tale impropria influenza - presenta un notevole tasso di elasticità, che rende necessaria un'opera di concretizzazione e precisazione da parte del legislatore nazionale.

La disposizione non precisa, in effetti, che cosa debba intendersi per «improper influence»; e anzi il corrispondente testo francese della Convenzione, parimenti ufficiale, è sul punto ancor più generico, richiedendo che oggetto della pattuizione sia l'impegno a «exercer une influence» sulla decisione del pubblico agente, senza ulteriori qualificazioni.

L'Explanatory Report della Convenzione - rilevante quale mezzo complementare di interpretazione ai fini della ricostruzione del significato del trattato ai sensi dell'art. 32 della citata Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati - illustra lo scopo dell'incriminazione, la cui introduzione è richiesta agli Stati contraenti. Essa mira a tutelare la trasparenza e l'imparzialità nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni, colpendo il «corrupt behaviour» delle persone che sono nelle vicinanze del potere e cercano di ottenere vantaggi da questa posizione, ciò che contribuisce a creare quella che lo stesso Report definisce una «atmosfera di corruzione», o «sottofondo di corruzione», che mina la fiducia posta dai cittadini nella imparzialità e correttezza della pubblica amministrazione.

Il successivo paragrafo 65 individua l'essenza del reato nell'impegno, che il mediatore («peddler») assume nei confronti di chi gli corrisponda o prometta un indebito vantaggio, di esercitare una «improper influence» sul processo decisionale del pubblico agente stesso, precisando in proposito che una «[i]mproper influence» must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion».

A quest'ultimo riguardo occorre precisare, in primo luogo, che il concetto di «corrupt intent» richiama, evidentemente, la nozione di «corruption»: termine che, in inglese, ha un'area semantica più ampia rispetto all'italiano «corruzione» (indicato come «bribery» nel linguaggio convenzionale), comprendendo la generalità dei reati commessi contro la pubblica amministrazione, che ne turbano il corretto e imparziale funzionamento. Ciò trova conferma, del resto, nella circostanza che la stessa Convenzione di Strasburgo, così come la parallela Convenzione di Mérida adottata nell'ambito delle Nazioni Unite, si autoqualificano come dirette a combattere la corruzione, prevedendo però al loro interno obblighi di incriminazione relativi a una pluralità di condotte che nel nostro ordinamento sono riconducibili a diversi titoli di reato. I paragrafi 2 e 3 dell'Explanatory Report confermano, del resto, che non è individuabile, a livello internazionale, una nozione universalmente condivisa di «corruzione».

In secondo luogo, al passo citato del paragrafo 65, si afferma che le forme «riconosciute» («acknowledged») di lobbying non ricadono nella nozione di «improper influence». Non vengono però in alcun modo precisati i confini di liceità del lobbying, esso pure caratterizzato da un accordo con cui una parte si impegna a influire, nell'interesse dell'altra, sulle determinazioni di pubblici agenti.

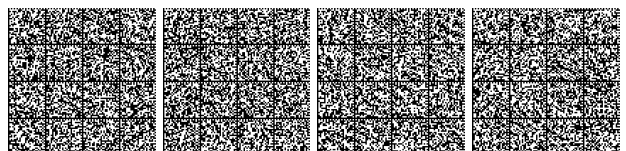
5.5.- A fronte di un dato convenzionale così vago, in cui l'unica indicazione ragionevolmente certa è quella relativa alla necessità di tenere fuori i fenomeni di (legittimo) lobbying dall'area dell'incriminazione, spetta dunque al legislatore nazionale precisare i confini delle condotte punibili, tenendo conto del principio di sufficiente precisione della legge penale, direttamente riconducibile all'art. 25, secondo comma, Cost.

Ora, il legislatore ha adottato, tra il 2012 e il 2024, tre diverse tecniche di trasposizione del requisito convenzionale della «improper influence».

5.5.1.- Con la legge n. 190 del 2012, il legislatore ha richiesto, alternativamente, *a*) una «mediazione illecita» verso il pubblico agente, ovvero *b*) che l'accordo tra soggetto privato e mediatore avesse a oggetto la «remunerazione» del pubblico agente, «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio»: inciso, quest'ultimo, che la giurisprudenza, come si è poc'anzi rammentato, ha riferito anche all'ipotesi della «mediazione illecita», per l'ovvia necessità di assegnare un contenuto più preciso al concetto di «illeceità» della mediazione stessa (*supra*, 2.3.).

In tal modo, la versione del 2012 copriva sia i casi in cui l'accordo avesse a oggetto una successiva corruzione del pubblico agente per atto contrario ai doveri del proprio ufficio ai sensi dell'art. 319 cod. pen.; sia quelli in cui il mediatore promettesse comunque di attivarsi presso il pubblico agente - evidentemente usando mezzi diversi da un illecito pagamento o promessa di denaro o altra utilità - per ottenere una condotta non solo favorevole al privato, ma anche contraria ai doveri d'ufficio dello stesso pubblico agente.

5.5.2.- Con la legge n. 3 del 2019, è stata anzitutto confermata l'ipotesi *a*), relativa alla «mediazione illecita», mentre l'ipotesi *b*), relativa alla «remunerazione» del pubblico agente, ha visto ampliato il proprio raggio applicativo, richiedendosi semplicemente che l'illecito pagamento avvenisse «in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri», e non già in vista di una condotta contraria a tali doveri; con conseguente attrazione di ogni ipotesi di corruzione - compresa quella prevista dall'art. 318 cod. pen. - tra i possibili oggetti dell'accordo costitutivo del traffico di influenze illecite (*supra*, 2.3.).



Di riflesso, tuttavia, è venuto meno l'argomento testuale che aveva consentito alla giurisprudenza di ancorare l'ipotesi di cui alla lettera *a*) (mediazione illecita) all'impegno a ottenere dal pubblico agente, con mezzi diversi dalla corruzione, una condotta contraria ai suoi doveri d'ufficio, ora non più richiesta nemmeno per la fattispecie *b*) (remunerazione). Il che ha finito per accentuare la vaghezza del concetto di «mediazione illecita», non precisato in alcun modo dal legislatore, e collegato ora semplicemente alla finalizzazione della mediazione stessa a qualsiasi condotta comunque connessa all'esercizio delle funzioni o dei poteri del pubblico ufficiale - sì da potere comprendere, in astratto, qualsiasi forma di lobbying.

Conseguentemente, la giurisprudenza ha dovuto incaricarsi di individuare criteri praticabili per distinguere le forme di mediazione illecite da quelle lecite: criteri che sono stati identificati ora nella perdurante esigenza - nonostante il mutato dato testuale della disposizione - della contrarietà ai doveri d'ufficio della condotta del pubblico agente che il mediatore si impegnavano ad ottenere (Cass., n. 35280 del 2021 e n. 18125 del 2020), ora nell'ancora più esigente requisito che tale condotta fosse altresì costitutiva di reato (Cass., n. 1182 del 2022 e n. 40518 del 2021), beninteso in un quadro sistematico caratterizzato dalla compresenza dell'incriminazione dell'abuso d'ufficio.

5.5.3.- Infine, con la legge n. 114 del 2024, si è confermato che l'accordo può alternativamente avere a oggetto, in successione invertita rispetto alle precedenti versioni della disposizione: *a*) la remunerazione del pubblico agente «in relazione all'esercizio delle sue funzioni» - in termini, dunque, compatibili anche con l'ipotesi di corruzione di cui all'art. 318 cod. pen. -; ovvero *b*) un'«altra mediazione illecita». È però lo stesso legislatore che, questa volta, si è incaricato di definire, nel nuovo secondo comma dell'art. 346-*bis* cod. pen., che cosa si debba intendere per mediazione illecita, chiarendo che tale sia una mediazione mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta non solo contraria ai doveri d'ufficio (come già era sotto il vigore della legge n. 190 del 2012, sulla base della interpretazione adottata dalla giurisprudenza), ma anche «costituente reato», che produca un indebito vantaggio a chi abbia dato o promesso al mediatore denaro o altra utilità economica (*supra*, 2.4.): soluzione, quest'ultima, soltanto apparentemente conforme a quella nel frattempo adottata da una parte della giurisprudenza sotto il vigore della legge n. 3 del 2019, per l'ovvia e già sottolineata ragione che, a seguito della stessa legge n. 114 del 2024, il mero abuso d'ufficio non costituisce più reato.

5.5.4.- Dalla combinazione tra la riscrittura dell'art. 346-*bis* cod. pen. e l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. deriva, evidentemente, una incisiva riduzione della sfera di applicazione della fattispecie penale di traffico di influenze. A tale reato oggi sfuggono, in particolare, tutti gli accordi onerosi tra privati e mediatori aventi a oggetto l'impegno di questi ultimi a ottenere da pubblici agenti - con mezzi diversi dalla corruzione - condotte non solo favorevoli ai privati, ma anche contrarie ai doveri d'ufficio degli stessi pubblici agenti, laddove non costitutive di altro reato.

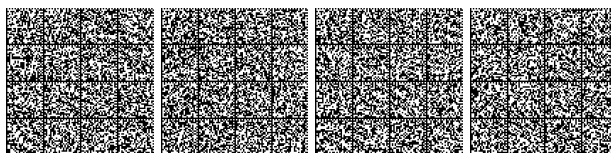
Tali accordi - che si risolvono, in buona sostanza, in un patto in forza del quale il privato mira a ottenere favori indebiti da un pubblico agente, attraverso l'intervento di un mediatore remunerato per tale servizio - restano oggi penalmente irrilevanti: e ciò sia nell'ipotesi in cui successivamente il mediatore non si attivi, o comunque non riesca a ottenere dal pubblico agente la condotta antidoverosa cui il privato aspira; sia nell'ipotesi in cui, invece, il mediatore riesca effettivamente a ottenere dal pubblico agente il risultato illegittimo sperato, con mezzi diversi dalla corruzione (ad esempio, facendo leva su pregressi rapporti personali, sul timore determinato dalla propria caratura criminale, o sulla comune militanza politica), provocando così una concreta distorsione dell'attività amministrativa a vantaggio del privato.

Parimenti, resta oggi priva di sanzione penale anche l'ipotesi in cui il mediatore sia egli stesso un pubblico agente, allorché il suo intervento presso altro pubblico agente, finalizzato a ottenere - con mezzi diversi dalla corruzione - un provvedimento favorevole al privato, non sia di per sé connesso all'esercizio della propria funzione o dei propri poteri.

5.5.5.- Cionondimeno, questa Corte non ritiene che una simile riscrittura della disposizione, pur se significativamente limitativa della tutela penale del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, risulti di per sé incompatibile con l'obbligo stabilito dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo.

Per un verso, infatti, la norma convenzionale lascia - come più sopra sottolineato - ampio margine al legislatore nazionale per precisare e definire in che consista quell'«improper influence» che il mediatore si impegna a esercitare nei confronti del pubblico agente.

Per altro verso, la scelta del legislatore del 2024 di definire direttamente il concetto di «mediazione illecita», in precedenza oggetto di oscillanti letture giurisprudenziali determinate dalla sua indubbia vaghezza semantica, appare essa stessa coerente con il principio costituzionale di sufficiente precisione della legge penale, che vincola il legislatore italiano nella fase di trasposizione degli obblighi di criminalizzazione assunti in sede internazionale. E ciò anche a fronte della persistente mancanza di una disciplina del lobbying, e dunque in assenza di una linea di demarcazione legislativa tra illegittime e legittime forme di intermediazione con i pubblici ufficiali, finalizzate a rappresentare e sostenere interessi di singoli individui e imprese, ovvero interessi diffusi e collettivi, nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dello stesso legislatore.



La scelta, poi, di non ancorare la definizione legislativa di mediazione illecita alla mera contrarietà della condotta ai doveri d'ufficio, ma di richiedere che la condotta auspicata del pubblico agente oggetto dell'accordo sia altresì costitutiva di reato, è coerente con la scelta parallela di abolire il delitto di abuso d'ufficio: scelta, quest'ultima, che non si pone in contrasto con la Convenzione di Strasburgo, la quale non obbliga il legislatore a introdurre o mantenere questa figura di reato, né con la parallela Convenzione di Mérida, secondo quanto già affermato da questa Corte (sentenza n. 95 del 2025). Entrambi gli interventi della legge n. 114 del 2024 si pongono, in effetti, in linea di continuità con le risalenti preoccupazioni del legislatore che anche quella nozione lasciasse ai giudici, e prima ancora ai pubblici ministeri, un eccessivo margine di discrezionalità nell'individuazione delle condotte punibili, con conseguente pregiudizio per la prevedibilità dell'applicazione della legge penale (sentenza n. 8 del 2022, punto 2.3. del Considerato in diritto).

In questo quadro, la pur restrittiva definizione di «mediazione illecita» che ne è scaturita appare ancora collocarsi, a giudizio di questa Corte, all'interno dello spazio di discrezionalità che la stessa Convenzione di Strasburgo lascia aperto al legislatore nazionale, chiamato a concretizzare le clausole generali contenute nello strumento internazionale in armonia con i principi del proprio ordinamento, tra cui quello - di rango costituzionale - di precisione della legge penale.

Di riflesso, deve escludersi che la scelta del legislatore qui censurata si ponga in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

6.- Questa Corte ritiene, peraltro, opportuno invitare il legislatore a introdurre una organica disciplina delle attività di lobbying, da tempo e da più parti auspicata. Tale disciplina appare necessaria, al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di prevedere sanzioni per l'inosservanza delle relative prescrizioni; garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti.

Ciò potrebbe eventualmente consentire al legislatore di rimeditare le attuali scelte in materia di disciplina penale del traffico di influenze illecite, sì da assicurare una più incisiva tutela degli stessi interessi collettivi - essi pure di rango costituzionale - all'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione contro condotte di indubbia gravità, che restano oggi del tutto sprovviste di sanzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), che ha sostituito l'art. 346-bis del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 11 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 114 del 2024, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata e resa esecutiva con la legge 28 giugno 2012, n. 110, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

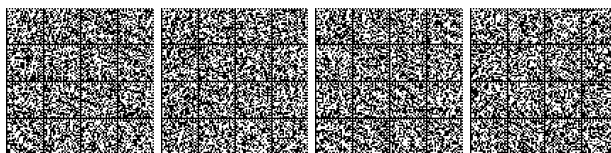
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 186

Sentenza 8 ottobre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Possibilità, per gli alberghi, di associare nella gestione unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità - Limiti e condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e violazione della libertà di impresa - Non fondatezza delle questioni.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione - Limiti e condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione - Limiti e condizioni Termine *a quo* della nuova disciplina - Disciplina transitoria - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Gestione, da parte di uno stesso soggetto, di più strutture ricettive extra-alberghiere nell'ambito del medesimo edificio - Limiti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della libertà d'impresa - Non fondatezza delle questioni.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Gestione di affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca - condizione - Necessità che avvenga unicamente in forma imprenditoriale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della libertà di impresa, della proprietà privata, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

Turismo - Impresa e imprenditore - Norme della Regione Toscana - Testo unico del turismo - Locazioni turistiche brevi - Potere regolamentare dei comuni - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e di tutela e valorizzazione dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, artt. 41, commi 3 e 4, 22, comma 6, 42, 43, 44; 45, 59 e 144.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere *l)* ed *s)*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 22, comma 6, 41, commi 3 e 4, da 42 a 45, 59 e 144, della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 marzo 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia e Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Pertici per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato - con il ricorso iscritto al n. 14 reg. ric. del 2025 - diverse disposizioni della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), fra le quali l'art. 22, comma 6; gli artt. 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144; nonché l'art. 59.

La prima disposizione impugnata è l'art. 22, comma 6, che stabilisce quanto segue: «Gli alberghi possono associare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, salvo che il comune non stabilisca una percentuale inferiore, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri, misurati nel più breve percorso pedonale possibile, dalla struttura medesima, purché sia garantita l'unitarietà della gestione, l'utilizzo dei servizi della struttura alberghiera e gli standard qualitativi e di sicurezza analoghi al livello di classificazione dell'albergo. Ferma restando la possibilità di mantenere i requisiti strutturali e igienico-sanitari previsti per le case di civile abitazione, l'utilizzo delle unità immobiliari per le attività di cui al presente comma è consentito previo mutamento, ai fini urbanistici, della destinazione d'uso da residenziale a turistico-ricettiva».

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe, in primo luogo, i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, «dal momento che il potere comunale di stabilire una percentuale inferiore al 40 per cento della capacità ricettiva non è riferito ad alcun criterio di commisurazione predeterminato per legge e può, quindi, dare luogo ad applicazioni arbitrarie e immotivate».

Inoltre, sarebbe lesa «la libertà d'impresa degli albergatori», tutelata dall'art. 41 Cost., rispetto alla quale sarebbe funzionale la possibilità di incrementare la capacità ricettiva dell'azienda. Tale libertà sarebbe esposta al «rischio di limitazioni territoriali non giustificate da reali ragioni di interesse pubblico»; i comuni potrebbero anche azzerare la possibilità di aumento della capacità ricettiva.

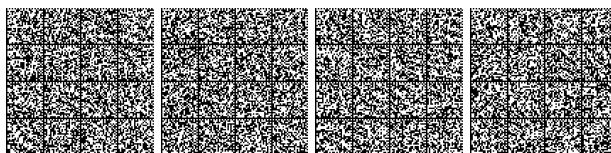
Il ricorrente ricorda che le limitazioni della libertà d'iniziativa economica sono soggette alla regola della riserva di legge. Rileva, inoltre, che quella libertà è soggetta a bilanciamento con l'utilità sociale, ma che l'individuazione di questa non dev'essere arbitraria. Il potere attribuito ai comuni rappresenterebbe una «misura palesemente incongrua», tale da determinare un forte condizionamento delle scelte imprenditoriali.

2.- Con il secondo motivo di ricorso sono impugnati gli artt. 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, che dettano disposizioni in materia di strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione.

2.1.- L'art. 41, comma 1 (non impugnato), dispone che «[s]ono strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche edilizie della civile abitazione: a) affittacamere; b) bed and breakfast; c) case e appartamenti per vacanze; d) residenze d'epoca».

Il comma 3 stabilisce che «[l]'esercizio delle attività di cui al presente articolo è consentito esclusivamente in immobili e unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva», con esclusione di quelli aventi destinazione d'uso residenziale.

L'art. 41, comma 3, sarebbe manifestamente illogico e incoerente con le caratteristiche fondamentali della ricettività extra-alberghiera. Infatti, se le strutture ricettive si qualificano per il fatto di avere «le caratteristiche della civile abitazione», non si comprenderebbe per quale obiettiva ragione di interesse pubblico esse non possano avere una desti-



nazione residenziale dal punto di vista urbanistico. Tale norma violerebbe il principio di ragionevolezza e lederebbe l'esercizio del diritto di proprietà; inoltre, essa non risponderebbe ad esigenze imperative di interesse generale che possono giustificare restrizioni alla libertà di impresa.

È poi impugnata la norma transitoria di cui all'art. 144, comma 3, in base alla quale «[I]e disposizioni di cui all'articolo 41, comma 3, si applicano a far data dal 1° luglio 2026. Fino a tale data le abitazioni utilizzate per le attività di cui al medesimo articolo 41 possono avere, ai fini urbanistici, sia destinazione d'uso residenziale sia turistico-ricettiva».

Tale norma transitoria determinerebbe un'irragionevole discriminazione «tra i proprietari che, alla data di entrata in vigore dell'art. 41, comma 3 (31 luglio 2026), esercitavano» le attività extra-alberghiere con destinazione d'uso sia residenziale sia turistico-ricettiva, «che possono continuare a farlo in conformità alla legislazione urbanistica previgente, e coloro i quali intendono per la prima volta avvalersi di tale facoltà in epoca successiva, ai quali è preclusa».

2.2.- L'art. 41, comma 4, statuisce che «[I] attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto, o da società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile riferibili al medesimo, in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura».

Tale norma violerebbe il principio di ragionevolezza e lederebbe il diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica, in quanto precluderebbe «alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza».

2.3.- Gli artt. 42, 43, 44 e 45 disciplinano, rispettivamente, gli affittacamere, i bed and breakfast, le case e appartamenti per vacanze e le residenze d'epoca. Tutte tali disposizioni prescrivono che la gestione avvenga unicamente «in forma imprenditoriale».

Tali norme violerebbero la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui agli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost. La scelta di non consentire sul territorio toscano l'esercizio in forma non imprenditoriale delle attività sopra indicate limiterebbe «fortemente la possibilità per i (soli) proprietari di immobili della regione di godere appieno del proprio diritto dominicale, concedendone il godimento a terzi per finalità turistiche». Il contenuto del diritto di proprietà rientrerebbe pacificamente nella materia dell'ordinamento civile, posto che l'art. 832 del codice civile stabilisce che «[i]l proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico». Le norme impugnate non potrebbero essere giustificate alla luce dell'art. 42, secondo comma, Cost. e dell'art. 832 cod. civ., che fanno riferimento a limiti al diritto di proprietà, perché l'obbligo della gestione in forma imprenditoriale darebbe luogo a «una restrizione legale non collegata né ad una peculiarità del territorio toscano rispetto al resto della Repubblica, né ad esigenze di pubblico interesse». Si tratterebbe, invece, di un vincolo sproorzionato e irragionevole.

La situazione sarebbe aggravata dalla irragionevole discriminazione operata in sede di disposizioni transitorie, tra i proprietari che, alla data di entrata in vigore della legge, esercitavano dette attività in forma non imprenditoriale, che possono continuare a farlo in conformità alla legislazione previgente, e coloro i quali intendono per la prima volta avvalersi di tale facoltà dominicale in epoca successiva, ai quali sarebbe preclusa.

Complessivamente, gli artt. 41, commi 3 e 4, 42, 43, 44, 45 e 144 violerebbero gli artt. 3, 41, 42, 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 832 cod. civ.

3.- Con il terzo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 59 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024.

Tale disposizione ha ad oggetto «Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve». In base al comma 1, «[i] comuni a più alta densità turistica, [...] e comunque tutti i comuni capoluogo di provincia, possono, con proprio regolamento, individuare zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 [...] esercitate anche in forma imprenditoriale».

Il comma 2 dispone quanto segue: «I criteri e i limiti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione, sono individuati al fine di perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale, nonché di garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine. Tali criteri, in riferimento alla zona o area interessata, sono definiti tenendo conto, in particolare: a) del rapporto tra il numero di posti letto nelle unità immobiliari ad uso abitativo oggetto di locazione breve e la popolazione residente; b) della distribuzione e della capacità ricettiva delle strutture ricettive alberghiere ed extraalberghiere; c) delle caratteristiche del tessuto urbano; d) della necessità di tutelare, anche con riferimento alla sostenibilità ambientale, il valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico;



e) della necessità di garantire che il servizio di accoglienza sia effettuato con elevati standard qualitativi; f) di ogni altro elemento utile ai fini della valutazione dell'impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi».

In base al comma 3, i criteri in questione «possono consistere, in particolare: a) nella limitazione, per determinate zone omogenee, dello svolgimento dell'attività di locazione breve; b) nell'individuazione di uno specifico rapporto che deve sussistere fra superficie dell'immobile e numero di ospiti ammessi; c) nella definizione di requisiti e standard di qualità che gli immobili adibiti a locazione breve devono possedere con riferimento, in particolare, all'accessibilità degli spazi, agli standard igienico-sanitari, al decoro degli ambienti, nonché alla presenza di servizi di connettività».

Il comma 4 stabilisce che, nei comuni «dotati del regolamento di cui al comma 1, l'esercizio dell'attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare», e che «[i] comune può stabilire un limite massimo di autorizzazioni per determinate zone omogenee».

In base al comma 7, i comuni, «nell'ambito del regolamento di cui al comma 1, stabiliscono disposizioni transitorie volte ad assicurare un'attuazione graduale dei criteri e dei limiti previsti dal presente articolo. Tali disposizioni, in fase di prima attuazione del regolamento, escludono dall'applicazione dei medesimi limiti, per un periodo non inferiore a tre anni e non superiore a cinque anni, gli immobili e le unità immobiliari già destinati, nel corso dell'anno 2024, all'attività di locazione breve, in conformità alla normativa vigente».

L'art. 59 sarebbe lesivo innanzitutto della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile in quanto, «in disparte la descrizione dei presupposti per l'introduzione a livello locale di un simile penetrante regime amministrativo per l'esercizio dell'attività di locazione breve, finisce per consentire limitazioni su base micro-territoriale dei diritti dominicali dei proprietari immobiliari».

Inoltre, l'art. 59 si farebbe «illegittimamente interprete di interessi pubblici che l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. riserva all'esclusiva potestà legislativa statale», come risulterebbe dal riferimento alla «corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale».

Ancora, la stessa potestà normativa secondaria comunale (che sarebbe ascrivibile alla materia del governo del territorio) non sarebbe prevista come principio fondamentale della materia in alcuna legge statale di settore: né il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), né il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», né il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), consentirebbero in alcun modo ai comuni di intervenire sullo specifico fenomeno delle locazioni brevi ad uso turistico.

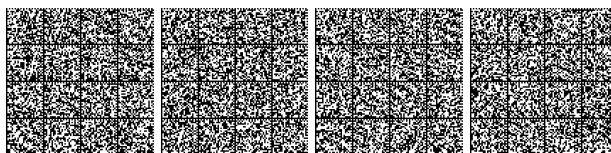
Infine, la disposizione impugnata sarebbe «anche gravemente contraddittoria» perché indica quali finalità quella di perseguire «la preservazione del tessuto sociale» e «di garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine» (art. 59, comma 2), ma poi predisporrebbe mezzi non coerenti con gli obiettivi dichiarati, dato che gli elementi enunciati nelle lettere b), c), d) ed e) dello stesso comma 2 non avrebbero alcuna attinenza con il tema della disponibilità di un numero adeguato di alloggi a prezzo accessibile.

Dunque, l'art. 59 violerebbe gli artt. 3, 117, secondo comma, lettere l) e s), Cost., in relazione all'art. 832 cod. civ.

4.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio con atto depositato il 17 aprile 2025.

4.1.- In relazione all'art. 22, comma 6, della legge regionale impugnata, la resistente rileva come norme volte a porre limiti ad un ampliamento della ricettività degli alberghi su unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità «possano rispondere alla tutela dell'utilità sociale e dell'ambiente», richiamati dall'art. 41, secondo comma, Cost. Infatti, l'attività di ricezione turistica avrebbe «un impatto sulla convivenza sociale all'interno della città» e «un impatto ambientale accresciuto (in termini di rifiuti, utilizzo di risorse idriche e di energia, immissioni di prodotti chimici nelle acque, ecc.)».

La Regione osserva che l'art. 8 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 attribuisce ai comuni le funzioni amministrative in materia di strutture ricettive e che non si tratterebbe del primo caso in cui è rimessa ai comuni la determinazione della misura in cui si può svolgere l'attività ricettiva; viene menzionato l'art. 37-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, che riconosce al Comune di Venezia la possibilità di fissare «i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve».



Inoltre, si rileva che la discrezionalità amministrativa non può mai sfociare in arbitrio: nell'attuazione dell'art. 22, comma 6, i comuni dovranno bilanciare «gli interessi dei proprietari degli immobili su cui svolgere la ricettività a poter utilizzare gli stessi nel modo più remunerativo possibile con quelli di altri proprietari di immobili a non essere del tutto avvolti da una “città-albergo”». Secondo la resistente, una percentuale minore di ampliamento della capacità ricettiva potrebbe essere collegata, ad esempio, alla differente vocazione turistica del comune o alla forte presenza di alberghi, mentre la suddetta riduzione della percentuale non potrebbe conseguire «alla mera volontà di penalizzare gli albergatori in assenza di ragionevoli motivi». La ragionevolezza della scelta comunale sarebbe sindacabile di fronte al giudice amministrativo.

Il legislatore regionale avrebbe tenuto conto della grande varietà dei comuni toscani, a fronte della quale sarebbe stato irragionevole non prevedere alcuna flessibilità. I comuni dovrebbero fissare la misura di ampliamento con atto amministrativo generale, rivolto a tutti gli alberghi.

4.2.- In relazione agli artt. 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, la resistente osserva che tali norme sarebbero riconducibili alla materia del turismo e non a quella dell'ordinamento civile. Esse non limiterebbero la possibilità per i proprietari di immobili di godere appieno del proprio diritto dominicale, ma riguarderebbero le «modalità di esercizio dell'attività turistico-ricettiva, in relazione ai limiti dimensionali e alla forma imprenditoriale della stessa», a ciò collegandosi l'ulteriore aspetto della destinazione d'uso degli immobili, riconducibile al governo del territorio.

La Regione ricorda la sentenza di questa Corte n. 94 del 2024, che ha fatto salva una norma legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, contestata nella parte in cui fissa in centottanta giorni annui la durata massima della locazione degli alloggi a uso turistico. È richiamata anche la sentenza di questa Corte n. 80 del 2012, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime diverse disposizioni del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio). In tale decisione, questa Corte avrebbe individuato, «quale titolo competenziale per gli interventi legislativi in materia di strutture ricettive sia alberghiere [...] sia extra-alberghiere, ivi compresa la eventuale previsione dell'obbligo di gestione in forma imprenditoriale delle stesse, la materia “turismo”, di competenza legislativa residuale delle Regioni».

Le norme impugnate sarebbero volte a governare l'evoluzione del sistema economico, che vede, soprattutto in Toscana, «un'irrefrenabile proliferazione di attività turistico-ricettive», con conseguenze negative sul mercato degli affitti residenziali e ricadute a danno degli studenti nelle città universitarie.

La Regione sottolinea che i proprietari potranno continuare a svolgere attività di ricezione turistica (che non è assoggettata a divieti), semplicemente con una più corretta e ordinata regolamentazione.

Quanto alla necessità di gestire le strutture extra-alberghiere in forma imprenditoriale, si tratterebbe di «una scelta di razionalizzazione», che, peraltro, non escluderebbe del tutto la forma non imprenditoriale, quando le attività siano esercitate nell'abitazione ove il gestore ha sia la residenza che il domicilio. La Regione ricorda l'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, che prevedeva un regolamento per la definizione dei «criteri in base ai quali l'attività di locazione di cui al comma 1 del presente articolo si presume svolta in forma imprenditoriale». Tale norma indicherebbe «un'esigenza [...] di evitare che un'attività certamente in costante crescita, produttiva di redditi significativi, generalmente dotata di un'organizzazione rimarchevole, si sottragga alla forma imprenditoriale, con conseguenze rilevanti dal punto di vista dell'IVA [...]» e della concorrenza con gli alberghi.

Con riferimento all'art. 41, comma 3, la Regione sottolinea l'importanza della corretta destinazione d'uso a fini urbanistici, richiamando alcune pronunce della Corte di cassazione, secondo le quali le dotazioni infrastrutturali del territorio sarebbero collegate alle diverse destinazioni di zona. Dunque, l'erronea qualificazione della destinazione d'uso rispetto alla funzione effettivamente svolta dal bene altererebbe l'organizzazione del territorio comunale, vanificando il senso stesso della pianificazione. La necessità del passaggio alla destinazione turistico-ricettiva di cui all'art. 23-ter, lettera a-bis), del d.P.R. n. 380 del 2001 sarebbe coerente con l'effettivo utilizzo del bene e sarebbe confermata da quanto previsto dal già citato art. 37-bis del d.l. n. 50 del 2022, come convertito.

Quanto all'art. 41, comma 4, la Regione rileva come tale norma intenda «evitare l'aggiramento del limite della capacità ricettiva della singola struttura, con conseguente gravoso impatto sociale e ambientale». Essa non atterrebbe al diritto di proprietà, ma all'esercizio dell'attività ricettiva extra-alberghiera e, quindi, rientrerebbe nella materia del turismo.



In relazione all'art. 144, la Regione innanzi tutto solleva dubbi sull'ammissibilità della censura, «in quanto la norma è individuata nel suo complesso, pur essendo composta da quattro commi ciascuno dei quali ha un contenuto autonomo». La Regione rileva poi che la motivazione del ricorso menziona espressamente solo l'art. 144, comma 3 (che detta una norma transitoria in relazione alla destinazione d'uso turistica), mentre contiene un riferimento solo implicito all'art. 144, comma 1 (che detta una norma transitoria in relazione alla gestione in forma imprenditoriale). Sarebbe dunque mal definito l'oggetto della censura, con una «contraddizione evidente» tra l'impugnazione dell'intero articolo e il riferimento delle censure soltanto a due dei suoi commi.

Nel merito, l'art. 144, comma 3, sarebbe del tutto ragionevole, essendo volto a dare un congruo tempo ai proprietari per valutare se procedere al mutamento di destinazione d'uso e ai comuni per gestire le pratiche. Comunque, la norma non realizzerebbe nessuna discriminazione: per tutti i proprietari sarebbe prevista, a decorrere dal 1° luglio 2026, la necessaria destinazione d'uso turistico-ricettiva.

Una differenza tra chi già eserciti l'attività ricettiva al momento di entrata in vigore della legge e chi la avvii successivamente sarebbe invece prevista dall'art. 144, comma 1, in quanto chi ha già intrapreso l'attività può continuare a farlo anche in forma non imprenditoriale. Tale differenziazione sarebbe frutto di una scelta compiuta in modo ragionevole dal legislatore regionale toscano nell'esercizio della sua competenza legislativa in materia di turismo. Infatti, esso avrebbe protetto il legittimo affidamento maturato da coloro che già svolgevano l'attività ricettiva in forma non imprenditoriale.

4.3.- Infine, in relazione all'art. 59, la Regione rileva che tale norma riguarda la materia del turismo e non l'ordinamento civile, che, «se arrivasse ad estendersi a ogni aspetto dell'utilizzo dei beni, e in particolare alle attività che sugli stessi si svolgono, finirebbe per privare pressoché totalmente le Regioni della propria competenza legislativa». Secondo la resistente, questa Corte avrebbe chiarito che, in materia di locazioni turistiche, «afferisce alla materia ordinamento civile - dunque alla competenza legislativa esclusiva statale - la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti, mentre ricade nella materia turismo - dunque nella competenza legislativa residuale regionale - la disciplina degli aspetti turistici collegati a detta attività».

Nel caso dell'art. 59, l'individuazione di zone in cui definire criteri per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve non si tradurrebbe in una regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti, «e ciò per la semplice ma dirimente ragione che la prima attività normativa logicamente precede la seconda, incidendo solo indirettamente ed eventualmente sull'autonomia negoziale». In altri termini, l'apposizione di vincoli all'autonomia negoziale non sempre implicherebbe una disciplina dell'attività negoziale, anche perché «diversamente opinando si finirebbe, a titolo esemplificativo, per attrarre alla materia ordinamento civile l'intera legislazione urbanistica e edilizia».

Sarebbe non fondata anche la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: il riferimento al «patrimonio storico, artistico e culturale» (art. 59, comma 2) sarebbe strettamente legato alla sua «fruizione turistica», e cioè all'ambito di competenza legislativa regionale. Semmai, la fruizione turistica di quel patrimonio potrebbe avere elementi di connessione con la materia concorrente della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

La modalità con la quale si prevede di intervenire, cioè attraverso un regolamento, sarebbe essenzialmente quella della pianificazione urbanistica, potendo le regioni dettare norme di dettaglio nella materia «governo del territorio».

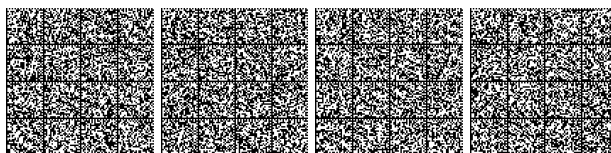
Gli obiettivi indicati nel primo periodo del comma 2 sarebbero «idonei ad imporre limitazioni rispetto alle modalità di svolgimento di una determinata attività (turistico-ricettiva)», così come ragionevoli sarebbero gli elementi indicati nelle lettere da a) a f) dello stesso comma 2.

5.- In data 18 aprile 2025, le associazioni Host + Host, Myguestfriend - ospitalità responsabile e Confedilizia - Confederazione italiana della proprietà edilizia hanno depositato opinioni scritte ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Tali opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale dell'11 luglio 2025.

6.- Il 17 settembre 2025 sia il Presidente del Consiglio dei ministri che la Regione Toscana hanno depositato memorie integrative, ribadendo gli argomenti a sostegno delle proprie richieste.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna - con il ricorso iscritto al n. 14 reg. ricorsi del 2025 - diverse disposizioni della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, recante il testo unico del turismo. Riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate quelle relative agli artt. 22, comma 6; 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144; nonché all'art. 59.



Le norme impugnate riguardano gli alberghi (art. 22, comma 6), le strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione (artt. 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144) e le locazioni turistiche (art. 59). Il contenuto di tali disposizioni sarà illustrato di seguito, esaminando le singole censure.

2.- Le questioni promosse con riguardo all'art. 22, comma 6, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 non sono fondate.

L'art. 22, comma 2, della stessa legge regionale dispone che «[n]egli alberghi è consentita la presenza di unità abitative, costituite da uno o più locali e dotate di servizio autonomo di cucina e locale bagno riservato, nel limite di una capacità ricettiva non superiore al 40 per cento di quella complessiva dell'esercizio».

L'impugnato art. 22, comma 6, stabilisce che «[g]li alberghi possono associare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, salvo che il comune non stabilisca una percentuale inferiore, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri [...]». Come emerge dal preambolo della legge impugnata e dai lavori preparatori, tale norma ha lo scopo di far rientrare nella gestione alberghiera (con conseguente miglioramento dei servizi) immobili residenziali già destinati a finalità turistica. Essa mira a consentire un margine di flessibilità nell'offerta alberghiera, aumentando, entro limiti definiti, la capacità ricettiva, in presenza di prescrizioni urbanistiche che non consentirebbero ampliamenti.

La disposizione è contestata solo nella parte in cui conferisce ai comuni il potere di ridurre tale possibilità, fissando una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva. Questo potere comunale è stato previsto a seguito di un emendamento presentato in sede di II commissione consiliare il 4 dicembre 2024. Nella relazione illustrativa di esso si osserva che la modifica mira a conferire al comune la possibilità di tener conto «dei diversi contesti territoriali».

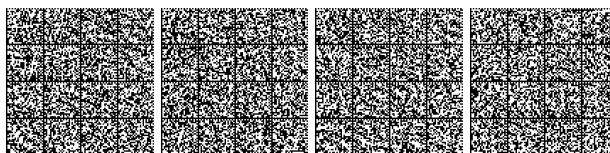
2.1.- In primo luogo, il ricorrente ritiene che la norma in esame violi i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., perché non detterebbe criteri idonei a limitare il potere comunale di fissare una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva.

In via preliminare, è opportuno ricordare che, nel quadro della competenza legislativa regionale sugli insediamenti ricettivi (da ultimo, sul vincolo alberghiero, sentenza n. 143 del 2025), la previsione dell'inserimento degli alberghi nel territorio comunale spetta ai comuni, in sede di "zonizzazione funzionale" ai sensi dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Tale potere è stato confermato dall'art. 8 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), in seguito abrogata. I comuni sono poi competenti in relazione all'esercizio delle strutture ricettive. L'art. 8, comma 1, della legge impugnata stabilisce che «[s]ono attribuite ai comuni le funzioni amministrative in materia di: [...] b) strutture ricettive, inclusa la classificazione», e l'art. 48, comma 1, della stessa legge prevede che «[l]'esercizio delle strutture ricettive [...] è soggetto a SCIA» ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), «da presentare, esclusivamente in via telematica, allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) competente per territorio». Tale disciplina è coerente con quella statale, risultante dall'art. 17 del d.lgs. n. 79 del 2011, dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2014, n. 106, e dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», che, fra l'altro, individua i procedimenti soggetti a SCIA (si veda il punto 75 della Tabella A dell'Allegato).

La *ratio* dell'art. 22, comma 6, è consentire un aumento dell'offerta alberghiera, anche in deroga alle previsioni adottate dai singoli comuni in relazione agli insediamenti alberghieri. Tenuto conto di ciò, la norma impugnata - che dà ai comuni la possibilità di diminuire la percentuale di aumento della capacità ricettiva - non risulta manifestamente irragionevole. Al contrario, essa completa in modo armonico la previsione di base: se questa garantisce un margine di flessibilità a livello regionale nella gestione alberghiera, la norma impugnata fa salva la possibilità per il singolo comune di temperare l'espansione delle attività alberghiere, tenendo conto delle esigenze del proprio territorio (variabili, ad esempio, in base ai posti letto in albergo già esistenti o all'opportunità di mantenere alloggi turistici non alberghieri).

In definitiva, la norma impugnata conferma la generale funzione comunale di regolare gli insediamenti sul proprio territorio, funzione che non richiede specifici criteri-guida nella legge, essendo caratterizzata da elevata discrezionalità (ad esempio, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 4 novembre 2024, n. 8718; sezione quarta, sentenza 25 settembre 2024, n. 7790; sezione sesta, sentenza 21 luglio 2023, n. 7147), fermo restando il necessario rispetto dei generali principi di ragionevolezza e imparzialità.

2.2.- Anche la questione promossa in riferimento all'art. 41 Cost. non è fondata.



Gli argomenti spesi dal ricorrente riecheggiano quelli appena esaminati, pur nella diversità del parametro: la libertà di iniziativa economica degli albergatori sarebbe esposta al «rischio di limitazioni territoriali non giustificate da reali ragioni di interesse pubblico»; l'assenza, nell'art. 22, comma 6, di criteri volti a guidare il potere limitativo comunale renderebbe «arbitraria» l'individuazione dell'utilità sociale di cui all'art. 41, secondo comma, Cost.

In primo luogo, occorre sottolineare che la limitazione denunciata dal ricorrente risulta di modesta portata. In base allo stesso art. 22, comma 2, della legge impugnata, in Toscana gli alberghi possono, in generale, comprendere unità abitative, costituite da uno o più locali e dotate di servizio autonomo di cucina, nel limite di una capacità ricettiva non superiore al 40 per cento di quella complessiva dell'esercizio. L'art. 22, comma 6, consente un ampliamento di capacità ricettiva rispetto a quanto originariamente previsto nel titolo abilitativo, a prescindere dalle norme urbanistiche comunali. La norma impugnata, dunque, conferisce ai comuni la possibilità di limitare un aumento della capacità ricettiva previsto in via derogatoria. Inoltre, anche qualora un comune adottasse disposizioni limitative, gli alberghi potrebbero utilizzare l'unità residenziale in loro possesso a scopo turistico, come struttura ricettiva extra-alberghiera.

Ciò precisato, la limitazione contemplata dalla norma impugnata può essere giustificata ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto volta a perseguire un'utilità sociale, consistente nella possibilità di adeguare l'espansione della ricettività alberghiera alle effettive esigenze del territorio comunale. L'assenza di criteri-guida nell'art. 22, comma 6, non risulta costituzionalmente illegittima per le ragioni già esposte nel punto 2.1., cioè per l'ampia discrezionalità che caratterizza la funzione regolatoria comunale. Ragionando diversamente, si dovrebbe dubitare anche della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 1150 del 1942, che prevede - senza dettare criteri-guida - il potere comunale di zonizzazione funzionale, idoneo a limitare l'iniziativa economica dei proprietari.

3.- Occorre ora esaminare le questioni relative alle disposizioni concernenti le «strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione».

L'art. 41, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 elenca tali strutture (si tratta degli affittacamere, dei bed and breakfast, delle case e appartamenti per vacanze e delle residenze d'epoca) e detta alcune disposizioni comuni.

Quella posta dal comma 3 stabilisce che «[l]'esercizio delle attività di cui al presente articolo è consentito esclusivamente in immobili e unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva», con esclusione di quelli aventi destinazione d'uso residenziale. Tale norma rappresenta una novità, in quanto si orienta in senso opposto all'art. 54, comma 2, della previgente legge della Regione Toscana 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale). Dal punto 8 del preambolo della legge regionale impugnata si evince la *ratio* della nuova norma: essa è volta a rendere la destinazione d'uso dell'immobile coerente con la sua gestione imprenditoriale (prevista dagli articoli da 42 a 45 della legge impugnata, come si vedrà).

3.1.- La prima censura sollevata in relazione all'art. 41, comma 3, per violazione dell'art. 3 Cost., non è fondata.

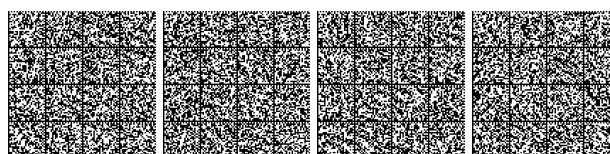
Secondo il ricorrente, l'art. 41, comma 3, sarebbe illogico e incoerente perché, se le strutture ricettive in questione si qualificano (nella stessa legge impugnata) per il fatto di avere «le caratteristiche della civile abitazione», non si comprenderebbe per quale ragione esse non possano avere una destinazione residenziale dal punto di vista urbanistico. In sostanza, il ricorrente censura l'art. 41, comma 3, per irragionevolezza intrinseca.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio di ragionevolezza è leso quando si accerti l'esistenza di una contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma espressa dalla disposizione censurata (*ex multis*, sentenza n. 223 del 2022).

L'art. 41, comma 3, impone la destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutti gli immobili, aventi le caratteristiche della civile abitazione, adibiti ad esercizio di attività ricettiva extra-alberghiera. Gli articoli da 42 a 45 della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024 definiscono le singole strutture e per tutte prescrivono la gestione in forma imprenditoriale.

Come si vedrà (punto 6.2.), l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale implica diverse conseguenze: la prima, intrinseca al concetto di imprenditore (art. 2082 cod. civ.), è la necessaria professionalità dell'attività, ovvero la sua stabilità.

Se un immobile è utilizzato in modo stabile ed organizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera, la previsione della destinazione d'uso turistico-ricettiva non può essere considerata incoerente o irragionevole. Occorre infatti distinguere il profilo strutturale-edilizio del bene (che ha «le caratteristiche della civile abitazione») dal profilo gestionale, cioè dal suo stabile utilizzo a fini di attività ricettiva. L'obbligo di destinazione d'uso turistico-ricettiva non contraddice «le caratteristiche della civile abitazione» perché è appunto collegato al profilo gestionale (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 27 luglio 2022, n. 6609, e 3 agosto 2022, n. 6824) e al fatto che la destinazione residenziale e quella turistico-ricettiva rappresentano due categorie funzionali autonome dal punto di vista urbanistico (art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 e art. 99 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante «Norme per il governo del territorio»; si veda anche Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 12 settembre-19 novembre 2024, n. 42369).



La non irragionevolezza del collegamento tra stabile attività ricettiva e mutamento di destinazione d'uso emerge anche dalla legislazione statale: in base all'art. 37-*bis*, comma 1, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, il Comune di Venezia può «stabilire, con specifiche disposizioni regolamentari, che lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera a) [locazione breve] per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile».

3.2.- Le altre questioni promosse, per violazione degli artt. 41 e 42 Cost., sono inammissibili per insufficienza della motivazione.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate»; il ricorrente deve proporre «una motivazione che non sia meramente assertiva ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito» (sentenza n. 126 del 2025).

Con riferimento all'art. 42 Cost., il ricorso si limita ad affermare che l'art. 41, comma 3, «lede l'esercizio del diritto dominicale», senza alcuna argomentazione: dunque, in tal caso la motivazione è totalmente assente.

Con riferimento all'art. 41 Cost., il ricorso osserva che la norma impugnata «non risponde ad esigenze imperative di interesse generale che possono giustificare restrizioni alla libertà di organizzazione e svolgimento dell'attività di impresa». La motivazione risulta insufficiente perché il ricorrente non esamina per nulla la possibile «utilità sociale» derivante dall'adeguamento della destinazione urbanistica al reale utilizzo del bene.

4.- L'art. 41, comma 3, appena esaminato, è accompagnato da una norma transitoria, dettata dall'art. 144, comma 3, della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024: «[I]e disposizioni di cui all'articolo 41, comma 3, si applicano a far data dal 1° luglio 2026. Fino a tale data le abitazioni utilizzate per le attività di cui al medesimo articolo 41 possono avere, ai fini urbanistici, sia destinazione d'uso residenziale sia turistico-ricettiva».

In sostanza, l'operatività dell'obbligo posto dall'art. 41, comma 3, viene differita al 1° luglio 2026: fino a tale data si può mantenere la destinazione residenziale dell'immobile, seppur utilizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera.

L'art. 144, comma 3, è contestato per violazione dell'art. 3 Cost.

4.1.- In primo luogo, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Toscana. Essa ritiene carente l'individuazione dell'oggetto della censura e ravvisa una contraddittorietà tra l'impugnazione dell'intera disposizione e lo svolgimento di censure in riferimento a solo due dei quattro commi (i commi sono poi diventati cinque a seguito delle modifiche introdotte dalla legge della Regione Toscana 6 giugno 2025, n. 28, recante «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2025»).

L'eccezione non è fondata.

L'epigrafe del motivo numero 2 e le conclusioni (dello stesso motivo e del ricorso) menzionano l'art. 144 nel suo complesso, ma è chiaro che il ricorso non riguarda i commi due e quattro, dei quali non si occupa affatto.

Il ricorso, invece, compie un riferimento implicito all'art. 144, comma 1: dopo aver censurato gli articoli da 42 a 45 (che impongono la gestione delle strutture extra-alberghiere in forma imprenditoriale), il ricorrente rileva che la situazione sarebbe «aggravata» dall'irragionevole discriminazione introdotta dalla norma transitoria, contenuta nell'art. 144, comma 1. Tale passaggio del ricorso, però, è inidoneo a tradursi in un'autonoma questione di legittimità costituzionale. Interpretando l'atto di impugnazione alla luce della delibera del Consiglio dei ministri (ad esempio, sentenza n. 147 del 2022), è da ritenere che il riferimento implicito alla norma transitoria di cui all'art. 144, comma 1, abbia solo lo scopo di rafforzare la censura relativa agli articoli da 42 a 45, non quello di impugnare l'art. 144, comma 1.

In definitiva, benché il ricorso richiami l'art. 144 nel suo complesso, l'unica disposizione chiaramente menzionata è l'art. 144, comma 3, in conformità con il contenuto della delibera del Consiglio dei ministri. Dunque, nonostante qualche ambiguità, l'oggetto dell'impugnazione relativa all'art. 144 risulta sufficientemente precisato e si risolve nel comma 3. La memoria depositata dal Presidente del Consiglio dei ministri il 17 settembre 2025 conferma che è contestato solo il comma 3 dell'art. 144.

4.2.- Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 144, comma 3, è censurato in quanto determinerebbe un'«irragionevole discriminazione» tra i proprietari che, alla data di entrata in vigore dell'art. 41, comma 3 (cioè, il 1° luglio 2026), «esercitavano le attività extra-alberghiere con destinazione d'uso residenziale [...], che possono continuare a farlo», e «coloro i quali intendono per la prima volta avvalersi di tale facoltà in epoca successiva, ai quali è preclusa».



In realtà, l'art. 144, comma 3, non distingue affatto tra diverse categorie di proprietari, ma a tutti consente di mantenere la destinazione d'uso residenziale fino al 1° luglio 2026 e a tutti impone di passare alla destinazione turistico-ricettiva da tale data, qualora l'immobile avente le caratteristiche della civile abitazione sia utilizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera. Si tratta di una norma che mira a consentire la definizione delle pratiche di mutamento di destinazione e, prima ancora, a lasciare ai proprietari un margine di tempo per valutare se procedere alla modifica di destinazione o rinunciare all'attività ricettiva extra-alberghiera imprenditoriale.

5.- L'art. 41, comma 4, stabilisce che «[l]attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto [...] in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura».

Tale disposizione fa riferimento ai successivi artt. 42, 43 e 45, che, riguardo (rispettivamente) agli affittacamere, ai bed and breakfast e alle residenze d'epoca, fissano limiti dimensionali, riferiti al numero di camere e di posti letto.

Il preambolo della legge regionale impugnata identifica la *ratio* dell'art. 41, comma 4, in un'esigenza di «coerenza con il dimensionamento di tali tipologie di strutture, contenuto rispetto alle strutture alberghiere» (punto 8).

Anche l'art. 41, comma 4, è accompagnato da una norma transitoria, dettata dall'art. 144, comma 2, e formulata nei seguenti termini: «[f]ino alla data del 31 dicembre 2025, coloro che gestiscono in forma imprenditoriale due esercizi di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni della l.r. 86/2016». L'inciso «[f]ino alla data del 31 dicembre 2025» è stato aggiunto dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 gennaio 2025, n. 7 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla l.r. 61/2024), autonomamente impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Nella previgente legge reg. Toscana n. 86 del 2016, con riferimento agli affittacamere e ai bed and breakfast, gli artt. 55, comma 3, e 56, comma 3, prevedevano che uno stesso soggetto non potesse gestire più di due esercizi nell'ambito dello stesso edificio.

L'art. 41, comma 4, è impugnato per violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost.

5.1.- Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost. sono inammissibili per difetto di motivazione: infatti, la violazione del principio di ragionevolezza e del diritto di proprietà è solo affermata, senza alcun argomento a supporto.

Invece, la motivazione relativa al contrasto con l'art. 41 Cost., pur essendo molto succinta, raggiunge la soglia di ammissibilità.

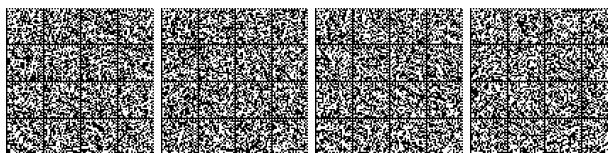
5.2.- Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 41 Cost. non è fondata.

Secondo il ricorrente, l'art. 41, comma 4, comprimerebbe la libertà di iniziativa economica in quanto «preclude alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza».

In primo luogo, occorre rilevare che il ricorrente non contesta i limiti dimensionali relativi alle singole strutture, posti dagli artt. 42, 43 e 45, ma solo l'impossibilità di superare tali limiti tramite la gestione di più strutture ricettive nello stesso edificio. In effetti, la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive rientrano nella competenza legislativa regionale in materia di turismo. La sentenza n. 80 del 2012 di questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, fra gli altri, degli artt. 8, 9 e 12 del d.lgs. n. 79 del 2011, dedicati alle strutture ricettive alberghiere, paralberghiere ed extralberghiere, in quanto determinavano un «accentramento di funzioni legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo» (punto 6.6. del Considerato in diritto; si vedano anche i punti 6.5. e 6.9.).

La Regione Toscana ha, dunque, previsto diverse tipologie di strutture ricettive, che rispecchiano la varietà degli operatori e le differenti esigenze degli utenti. Alcune strutture (affittacamere e bed and breakfast) sono caratterizzate da una dimensione "familiare", alla quale sono connaturati limiti dimensionali, come risulta anche dalle previgenti norme statali: si vedano l'abrogato art. 6, nono comma, della legge n. 217 del 1983 e gli artt. 9, comma 8, e 12, comma 3, del d.lgs. n. 79 del 2011.

Ciò premesso, rientra nella discrezionalità del legislatore regionale la scelta del modo in cui evitare possibili elusioni delle singole norme che fissano i limiti dimensionali delle diverse strutture. Come visto, la legge reg. Toscana n. 86 del 2016 consentiva un margine di flessibilità, ammettendo che uno stesso soggetto potesse gestire non più di due affittacamere o bed and breakfast nello stesso edificio. L'art. 41, comma 4, della legge impugnata, invece, ha adottato un approccio più rigoroso, imponendo che il soggetto gestore di più strutture nello stesso edificio rispetti i limiti dimensionali della singola struttura.



In tal modo, l'art. 41, comma 4, si salda con i successivi artt. 42, 43 e 45, perseguendo l'utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale degli affittacamere, dei bed and breakfast e delle residenze d'epoca. La limitazione delle scelte imprenditoriali è dunque giustificata alla luce dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto la norma impugnata mira ad evitare aggiramenti dei limiti previsti al fine di garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive.

6.- Gli articoli da 42 a 45 della legge regionale impugnata disciplinano le quattro strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione, elencate nell'art. 41. Per tutte queste strutture (affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca) le disposizioni in esame dispongono la gestione «in forma imprenditoriale».

Anche le norme in questione sono accompagnate da una disciplina transitoria. Tenendo conto del fatto che, in base alla legge reg. Toscana n. 86 del 2016, l'attività di affittacamere e di bed and breakfast poteva essere svolta anche in forma non imprenditoriale, l'art. 144, comma 1, della legge impugnata dispone che «[c]oloro che esercitano l'attività di affittacamere e di bed and breakfast in forma non imprenditoriale alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare l'attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni di cui, rispettivamente, all'articolo 55, comma 4 e all'articolo 56, comma 4 della l.r. 86/2016».

Il ricorrente contesta l'obbligo della gestione in forma imprenditoriale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e dell'art. 42 Cost.

6.1.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non è fondata.

Secondo il ricorrente, l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale limiterebbe «fortemente la possibilità per i (soli) proprietari di immobili della regione di godere appieno del proprio diritto dominicale, concedendone il godimento a terzi per finalità turistiche», e il contenuto del diritto di proprietà rientrerebbe pacificamente nella materia dell'ordinamento civile (viene richiamato l'art. 832 cod. civ.). Dal canto suo, la Regione afferma di aver esercitato la propria competenza legislativa piena in materia di turismo.

Questa Corte si è già pronunciata su “casi di confine” tra la materia del turismo e quella dell'ordinamento civile (sentenze n. 94 del 2024, n. 84 del 2019, n. 1 del 2016, n. 80 del 2012 e n. 369 del 2008). In particolare, la sentenza n. 80 del 2012 ha giudicato una disciplina (contenuta nell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 2011, che definiva le strutture ricettive extra-alberghiere, soffermandosi anche sul carattere imprenditoriale o non della gestione) sostanzialmente corrispondente, per oggetto, a quella di cui agli articoli da 42 a 45 della legge regionale impugnata. La disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte, che ha riconosciuto la competenza regionale sul punto, affermando che il legislatore delegato, prevedendo «una classificazione ed una disciplina delle strutture ricettive extralberghiere [...] ha operato un accentramento statale di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in base alla loro competenza legislativa residuale in materia di turismo» (punto 6.9. del Considerato in diritto).

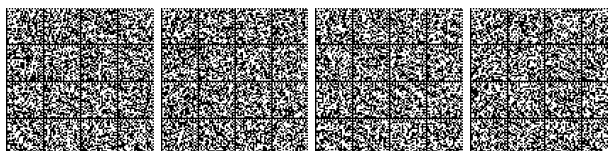
Tale assunto può essere qui confermato. Dal punto di vista oggettivo le norme censurate, che sanciscono l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale, risultano estranee all'ordinamento civile e sono riconducibili alla materia del turismo, spettante alla competenza legislativa piena regionale ex art. 117, quarto comma, Cost. (tra le altre, sentenze n. 130 del 2024 e n. 123 del 2022).

Esse disciplinano le quattro strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione, fissando i requisiti attinenti alla capacità ricettiva, alla collocazione “immobiliare” della struttura, ai servizi forniti e, appunto, alla forma di gestione. Chi vuole gestire un'attività ricettiva deve rispettare questi requisiti se vuole “entrare” nel sistema regionale del turismo, cioè in una delle quattro classificazioni previste (affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze, residenze d'epoca).

L'obbligo di gestione in forma imprenditoriale, dunque, rappresenta una condizione che attiene alle modalità di esercizio della struttura ricettiva, il cui rispetto è necessario per poter gestire una struttura “classificata”. Le norme impugnate sono estranee all'ordinamento civile perché non definiscono quando l'attività ricettiva deve ritenersi svolta in modo imprenditoriale, ma richiamano il concetto di «forma imprenditoriale» risultante dalle disposizioni statali. Inoltre, non incidono sulla regolazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti: se le strutture ricettive di cui alle norme impugnate vengono gestite in forma non imprenditoriale, non è prevista nessuna conseguenza civilistica.

Anche dal punto di vista finalistico, la previsione dell'obbligo di gestione in forma imprenditoriale non intende regolare i rapporti tra i privati, ma circoscrivere gli operatori turistici sottoposti alla governance del turismo. Essa, dunque, riguarda l'attività amministrativa regionale di promozione e vigilanza sul turismo.

Quanto all'argomento speso dal ricorrente, il fatto che una norma implichi una compressione del diritto di proprietà non la attrae di per sé nell'orbita del diritto civile. È ben noto che la limitazione dell'autonomia negoziale deriva in molti casi dalla regolazione amministrativa delle attività economiche, stabilita nell'interesse pubblico: per restare



al settore del turismo, si può ricordare che nella competenza legislativa regionale in materia di turismo e di governo del territorio rientra la disciplina del vincolo alberghiero (sentenza n. 143 del 2025). In generale, questa Corte ha riconosciuto che «il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati» (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica.

In conclusione, le norme in esame fissano uno standard organizzativo da rispettare, al fine dell'ingresso nel circuito delle strutture ricettive classificate.

6.2.- La questione promossa in riferimento all'art. 42 Cost. non è fondata.

Secondo il ricorrente, la scelta di non consentire la gestione non imprenditoriale delle strutture ricettive extra-alberghiere priverebbe i proprietari, «in modo del tutto sproporzionato e irragionevole», della possibilità di ricavare un reddito dal loro bene.

In realtà, il ricorrente non tiene conto del fatto che l'obbligo posto dagli articoli da 42 a 45 non priva in assoluto i proprietari (che non vogliono assoggettarsi ad esso) della possibilità di locare l'immobile a fini turistici, essendo prevista dalla disciplina nazionale e regionale la locazione turistica in forma non imprenditoriale (art. 60 della legge regionale impugnata), salvi i limiti introdotti dai comuni ex art. 59, autonomamente impugnato (punto 7).

Ciò premesso, occorre precisare che l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale comporta essenzialmente tre conseguenze: a) l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese; b) l'obbligo di apertura di una partita IVA; c) l'applicazione delle regole sulla tassazione del reddito d'impresa, in luogo di quelle sulla tassazione del reddito fondiario.

Dunque, le norme impuginate determinano un'ingerenza nelle libere scelte dei proprietari, seppur minore di quella paventata nel ricorso. Occorre dunque verificare la possibilità di giustificare le norme in esame ai sensi dell'art. 42, secondo comma, Cost., che consente di limitare la proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale».

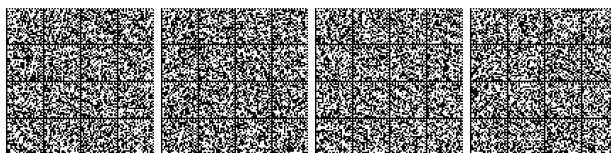
Dal punto 8 del preambolo della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 emerge che la previsione della gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive extra-alberghiere ha il «fine di qualificare l'offerta di ospitalità da parte» di tali strutture. Dai lavori preparatori si ricavano anche l'obiettivo di includere nel sistema regionale del turismo solo le imprese turistiche e quello di assoggettare le strutture ricettive alle stesse regole (si vedano la relazione illustrativa della proposta di legge e il resoconto della seduta del Consiglio regionale del 20 dicembre 2024).

Oltre a ciò, le norme impuginate perseguono la finalità di limitare la proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere. È noto, infatti, che il cosiddetto home sharing, diffusosi grazie alla creazione di piattaforme on line, da un lato rappresenta un'occasione di integrazione del reddito per numerose famiglie, ma dall'altro ha concorso a determinare fenomeni di overtourism in diverse città, che hanno prodotto «esternalità» negative. In primo luogo, si è prodotta una contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi. Inoltre, l'overtourism può determinare «la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali» (sentenza n. 94 del 2024).

Lo scopo di limitare questi effetti è stato espressamente considerato meritevole dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in un giudizio relativo alla disciplina urbanistica francese che impone un'autorizzazione preventiva comunale per il mutamento di destinazione d'uso e l'esercizio di attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati ad una clientela di passaggio: «una normativa nazionale che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, assoggetta talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati [...] ad un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui la tensione sui canoni di locazione è particolarmente elevata, è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione e proporzionata all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia» (grande sezione, sentenza 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, Cali Apartments, punto 75).

Anche il regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, dà atto dei problemi causati dagli short-term rentals e delle politiche pubbliche volte a contenerli: numeri 1 e 4 del considerando e art. 2, paragrafo 2.

Ancora, dalla sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 64 del 13 marzo 2025, avente ad oggetto il decreto-legge del Governo della Catalogna n. 3 del 2023, risulta che la limitazione della destinazione ad uso turistico di «immobili che sono stati classificati dalla pianificazione urbanistica come abitazioni abituali è una misura necessaria per evitare danni all'ambiente urbano, in particolare per proteggere il modello di città previsto dalla pianificazione urbanistica» (punto 5 della motivazione).



Peraltro, già nel 1975 il Tribunale costituzionale federale tedesco ha respinto le questioni sollevate, per lesione del diritto di proprietà, con riferimento ad una legge che prevedeva la possibilità di stabilire che, «nei comuni in cui è particolarmente messo a repentaglio l'accesso della popolazione agli alloggi a condizioni adeguate, lo spazio abitativo può essere adibito a scopi diversi da quello abitativo solo previa autorizzazione dell'autorità designata dal governo del Land» (ordinanza del BVerfG del 4 febbraio 1975, 2 BvL 5/74).

In definitiva, nella materia in esame la correzione dei “fallimenti del mercato” rientra fra le opzioni legittimamente adottabili dal legislatore. Meritevole risulta anche l'altro scopo perseguito dalle norme impugnate, cioè far rientrare nel sistema regionale del turismo (con i connessi obblighi e vantaggi: si veda il punto 7) solo le strutture “professionali”, a vantaggio degli utenti e della par condicio tra operatori.

Accertata la funzione sociale delle norme impugnate, occorre verificare che esse non siano affette da illogicità o sproporzione rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 143 del 2025, n. 119 e n. 5 del 2023). La previsione dell'obbligo di gestione in forma imprenditoriale è idonea a superare tale test: da un lato, come visto, le finalità perseguite (in particolare, quella di limitare gli effetti dell'overtourism) appaiono di particolare rilievo, tanto che il citato regolamento (UE) n. 2024/1028 mira a supportare le amministrazioni nazionali nell'elaborazione di politiche pubbliche del turismo volte a limitare la diffusione delle locazioni “brevi”, pur considerate “servizi” liberalizzati ai sensi della direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (si veda la menzionata sentenza CGUE, grande sezione, Cali Apartments, punto 34); dall'altro, le norme impugnate si inseriscono - come detto - in un quadro che contempla anche le locazioni turistiche non imprenditoriali, con conseguente possibilità per il proprietario di sottrarsi all'obbligo in questione, pur affittando il proprio immobile a fini turistici.

7.- Infine, occorre esaminare le questioni relative all'art. 59, concernente le locazioni turistiche brevi.

7.1.- È opportuna, preliminarmente, una breve ricostruzione del contesto normativo di riferimento.

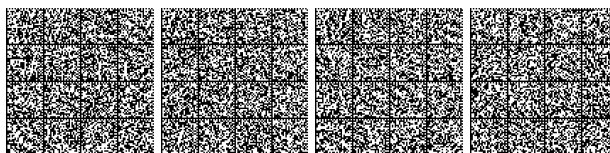
Come già accennato, la legge regionale impugnata regola, nell'ambito del Titolo II, le strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione e, nel Titolo III, le «Locazioni turistiche».

Nella disciplina statale, le locazioni turistiche compaiono, per la prima volta, nell'art. 1, comma 2, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), ma la distinzione tra esse e le strutture ricettive “classificate” viene introdotta (dopo un fugace cenno nell'art. 1, lettera f, del d.P.C.m. 13 settembre 2002, recante «Recepimento dell'accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico») dall'art. 13-*quater*, comma 4, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58. Tale distinzione è stata poi confermata dall'art. 13-*ter* del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191; dai commi 7 e 8 di tale disposizione risulta che le locazioni turistiche possono essere gestite anche in forma imprenditoriale.

Data la competenza regionale sulla classificazione delle strutture ricettive, il criterio distintivo tra strutture ricettive extra-alberghiere e locazioni turistiche non può essere individuato in generale, ma solo con riferimento ad una singola regione.

Esaminando la legge reg. Toscana n. 61 del 2024, risulta che le strutture ricettive extra-alberghiere sono inserite a pieno titolo nel sistema regionale del turismo, il che implica, da un lato, la necessità di rispettare determinati requisiti e la soggezione ad articolati poteri amministrativi, dall'altro lato la possibilità di beneficiare dei vantaggi offerti dallo stesso sistema regionale, cioè delle possibili provvidenze e dei «servizi offerti dal sistema pubblico di governance del turismo» (così la relazione illustrativa della proposta di legge). Le locazioni turistiche, invece, rientrano in un regime semi-privato, nel senso che: *a*) sono soggette ai requisiti strutturali igienico-sanitari e di sicurezza ma non ai requisiti stabiliti dalla legge e dal regolamento per le strutture ricettive (artt. 41, comma 2, e 58); *b*) quelle non imprenditoriali non sono soggette a SCIA ma solo alla comunicazione di cui all'art. 60; *c*) il titolare delle locazioni non imprenditoriali non deve avere alcun requisito soggettivo, quello delle locazioni imprenditoriali solo i requisiti di cui all'art. 61, comma 2; tutto ciò ferma restando la possibilità dei limiti di cui all'art. 59 (punto 7.1.).

Dato che l'art. 61 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 prevede anche le locazioni turistiche imprenditoriali (in attuazione del sopra citato art. 13-*ter*, commi 7 e 8, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito), la distinzione tra strutture ricettive extra-alberghiere e locazioni turistiche, in Toscana, consiste nella mancanza di servizi aggiuntivi nelle seconde: ciò risulta dall'art. 63 della legge impugnata, che contempla - a carico di chi effettua una locazione turistica - una sanzione amministrativa «nel caso in cui vengano forniti i servizi accessori o complementari propri delle strutture ricettive». Inoltre, gli articoli da 42 a 45, che disciplinano le strutture ricettive extra-alberghiere, prevedono per ognuna la possibilità di offrire servizi, variamente regolati.



7.2.- Ciò premesso, occorre rilevare che, in relazione alle locazioni turistiche, la legge regionale impugnata dedica alcune disposizioni alla generalità dei comuni toscani (artt. 58 e da 60 a 64) e, invece, rivolge la disciplina di cui all'art. 59 (Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve) ai comuni ad alta densità turistica e ai comuni capoluogo di provincia.

Tali enti «possono, con proprio regolamento, individuare zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 [...], esercitate anche in forma imprenditoriale» (comma 1).

Il comma 2 detta norme articolate volte a guidare il potere regolatorio dei comuni ed il comma 3 indica alcuni possibili criteri e limiti introducibili dagli stessi.

Il comma 4 dispone che, «[n]ei comuni dotati del regolamento di cui al comma 1, l'esercizio dell'attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare. Il comune può stabilire un limite massimo di autorizzazioni per determinate zone omogenee».

I commi 6 e 7 apportano due temperamenti alla disciplina limitativa delle locazioni turistiche brevi: da un lato, si precisa che «[r]esta consentita, senza previa autorizzazione, la locazione breve di una porzione dell'unità immobiliare in cui il locatore ha la residenza, nonché di un singolo locale all'interno della medesima unità immobiliare», dall'altro si introduce una disciplina transitoria volta a tutelare le situazioni pregresse.

In attuazione dell'art. 59, il Comune di Firenze ha approvato la deliberazione 5 maggio 2025, n. 27, recante il Regolamento per le locazioni turistiche brevi (attualmente oggetto di impugnazione davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana).

È da segnalare che una norma analoga (riguardante, però, solo la città di Roma Capitale) è contenuta nell'art. 5, comma 3-ter, della legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13, recante «Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera h), della legge della Regione Lazio 24 maggio 2022, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” e successive modifiche) e successive modifiche».

La particolare situazione del Comune di Venezia ha indotto ad intervenire anche il legislatore statale, con l'art. 37-bis del d.l. n. 50 del 2022, come convertito. Esso dispone che, «[a] fine di favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico nonché di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale [...], il comune di Venezia può: a) integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve [...]».

La questione della regolamentazione delle locazioni turistiche brevi è stata affrontata anche in via amministrativa, soprattutto nelle regioni comprendenti città che rappresentano forti poli di attrazione turistica. Il Comune di Venezia è intervenuto introducendo specifici limiti nel proprio regolamento edilizio, approvato con delibera del Consiglio comunale del 13 dicembre 2019, n. 70 (artt. 42 e 63). In relazione a tali norme, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, ha negato la loro attinenza all'ordinamento civile, riconducendole alla disciplina urbanistico-edilizia e sottolineando il fine di limitare gli effetti negativi del massiccio flusso turistico riguardante Venezia (sentenze 8 luglio 2023, n. 1022, e 27 dicembre 2022, n. 1961). Anche il Comune di Bologna è intervenuto con deliberazione dell'11 novembre 2024, modificando il proprio regolamento edilizio e adottando una variante al piano regolatore al fine di regolare le locazioni turistiche. In particolare, è stato introdotto il cosiddetto “alloggio minimo”, cioè il requisito della superficie minima di 50 mq per l'uso turistico degli immobili abitativi, nella città storica (al fine di garantire la disponibilità di piccoli alloggi per lavoratori e studenti fuori sede). Tali norme sono state impugnate davanti al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione seconda, che ha respinto il ricorso con la sentenza 31 marzo 2025, n. 308, rilevando che il fenomeno delle locazioni turistiche è riconducibile anche al governo del territorio, sicché, «laddove è funzionale alla ordinata pianificazione del territorio, la regolamentazione di questo fenomeno rientra nella potestà legislativa delle Regioni, e, a cascata, ricade nelle competenze amministrative assegnate dalla legge ai Comuni».

7.3.- Nel ricostruire il sistema costituzionale dello Stato regionale, occorre tener presente che un principio-guida è quello di sussidiarietà. Esso «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto



locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione», considerando l'adeguatezza come corrispondenza «al modo migliore per realizzare i principi costituzionali» (sentenza n. 192 del 2024, punto 4.1. del Considerato in diritto). In relazione alla funzione legislativa, il principio di sussidiarietà non va inteso come strumento per vanificare il riparto costituzionale di competenze, ma come criterio interpretativo che può condurre a favorire le ragioni dell'unità o dell'autonomia: sotto il primo aspetto, la sentenza n. 192 del 2024 ha operato un'interpretazione sistematica dell'art. 116, terzo comma, Cost., utilizzando il principio di sussidiarietà per collegare l'autonomia differenziata al principio di unità, con l'effetto di circoscrivere i possibili conferimenti a specifiche funzioni; sotto il secondo aspetto, in taluni casi questa Corte ha ritenuto che una determinata disciplina fosse stata validamente adottata dalla regione anche in considerazione di una maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali nella situazione specificamente considerata (sentenze n. 185 e n. 16 del 2024).

Nella vicenda in esame, premesso che l'art. 59 non è riconducibile all'ordinamento civile né sotto il profilo oggettivo né sotto quello teleologico (si veda il successivo punto 7.4.), è opportuno rilevare che i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico). In altri ordinamenti statali (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), emerge un collegamento tra la disciplina delle locazioni turistiche ed il governo del territorio, con conseguente previsione di poteri regolatori e autorizzatori degli enti locali.

Anche il citato regolamento (UE) n. 2024/1028 menziona espressamente le norme - oltre che nazionali - «regionali o locali che disciplinano l'accesso ai servizi di locazione di alloggi a breve termine» (art. 2, paragrafo 2, lettera a). Il documento della Commissione UE Transition pathway for tourism: Taking stock of progress by 2023, del 2024, dà atto che «[t]he need of local authorities to have tools to monitor and regulate platform-based short-term rentals has grown alongside the intensifying discussions about overtourism in city centres» (punto 2.1.1.).

7.4.- Secondo il ricorrente, l'art. 59 violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invaderebbe la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, consentendo limitazioni dei diritti dei proprietari immobiliari.

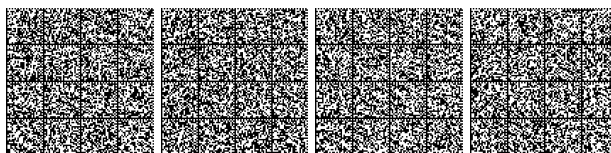
La questione non è fondata.

Dal punto di vista oggettivo, l'art. 59 è riconducibile, in primo luogo, alla materia del turismo, in quanto prevede la possibilità di introdurre un regime amministrativo più rigoroso dell'ordinario per l'avvio e l'esercizio dell'attività di locazione turistica breve (comma 4, che contempla l'autorizzazione di durata quinquennale). Questa Corte ha già chiarito che la disciplina dei procedimenti amministrativi relativi alle attività turistiche rientra nella competenza legislativa regionale residuale (sentenza n. 80 del 2012, punto 6.13. del Considerato in diritto). In sostanza, la Regione Toscana ha dato autonomamente attuazione all'art. 9 della direttiva n. 2006/123/CE, sulla base dell'art. 117, quinto comma, Cost. e della citata sentenza della Corte di giustizia *Cali Apartments*.

La norma impugnata incide anche sul governo del territorio, perché prevede che i comuni possano regolare le destinazioni d'uso di specifiche zone del loro territorio.

In una prospettiva teleologica, l'art. 59 è riconducibile alla materia del turismo, del quale cerca di assicurare uno svolgimento «sostenibile», e a quella del governo del territorio, perché lo scopo di «garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine» (comma 2), oltre a soddisfare istanze sociali (di certo non estranee alla competenza legislativa regionale), si traduce in un razionale assetto del territorio, che anche nelle zone più «attrattive» deve conservare spazi destinati agli usi abitativi. Inoltre, dato lo scopo di «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale» (art. 59, comma 2), la norma attiene anche alla «tutela [...] dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e alla «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, Cost.).

È opportuno ricordare che questa Corte ha fatto salva, con la sentenza n. 94 del 2024, la norma di una legge valdostana concernente proprio le locazioni turistiche brevi, attestando che anche in relazione a queste «per il legislatore regionale è previsto uno spazio di intervento, che viene in rilievo con particolare riferimento all'ambito del turismo, nonché a quello del governo del territorio e dell'urbanistica». La Corte ha dunque escluso che, a differenza delle strutture ricettive extra-alberghiere, la disciplina delle locazioni turistiche brevi rientri nell'ordinamento civile. Infatti, già nella sentenza n. 84 del 2019 è stato affermato che «[l]'assunto di fondo da cui muove il ricorrente, secondo cui la disciplina delle case vacanze sia da ascrivere tout court alla competenza residuale in materia di turismo e quella delle locazioni turistiche all'ordinamento civile, non è in linea con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui gli aspetti



turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012), mentre appartiene all'ordinamento civile la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti» (punto 4). Secondo la sentenza n. 94 del 2024, gli aspetti turistici «comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale».

Come visto, l'impostazione seguita da questa Corte trova riscontro sia a livello comparatistico sia nella giurisprudenza comune (punti 7.2. e 7.3.).

Il ricorrente censura la limitazione "localistica" del potere dispositivo dei proprietari. Alla stregua di quanto si è evidenziato (punto 6.1.), mentre spetta al diritto civile la regolazione diretta dell'autonomia negoziale dei privati, la limitazione indiretta di essa è effetto tipico di innumerevoli disposizioni di diritto amministrativo, che disciplinano e sottopongono a condizioni le attività private, per perseguire i diversi interessi pubblici (si veda, ad esempio, il d.lgs. n. 222 del 2016).

Se la limitazione del diritto dei proprietari di utilizzare l'immobile a fini di locazione turistica, in determinate zone di città caratterizzate da overtourism, rientrasse nella materia dell'ordinamento civile, la disciplina dovrebbe essere dettata direttamente dal legislatore statale: il che sarebbe chiaramente incongruo. Infatti, come visto nel punto 7.2., l'art. 37-*bis* del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, ha previsto l'intervento regolamentare-urbanistico del Comune di Venezia al fine di fissare limiti massimi per la destinazione degli immobili residenziali alle locazioni turistiche brevi. Proprio il carattere localistico delle norme che limitano le locazioni turistiche conferma la loro estraneità all'ordinamento civile, la cui spettanza alla competenza legislativa esclusiva statale si fonda - oltre che sulla "vocazione" delle regioni (sentenza n. 7 del 1956) - sulla necessaria disciplina uniforme dei rapporti tra privati.

In definitiva, l'art. 59 detta una disciplina amministrativa che interseca in via prevalente le materie del governo del territorio e del turismo, in quanto prevede un potere regolatorio comunale - che riguarda un'attività economica di tipo turistico e si riflette sull'assetto del territorio - e istituisce un (possibile) regime amministrativo autorizzatorio.

I proprietari, da un lato, possono contestare i regolamenti adottati davanti al giudice amministrativo, dall'altro lato possono sfruttare il proprio bene in altri modi: o avviando una struttura ricettiva extra-alberghiera (in forma imprenditoriale) o rivolgendosi ad un'utenza non turistica. La destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà.

7.5.- Secondo il ricorrente, l'art. 59 violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto si farebbe «illegittimamente interprete di interessi pubblici» riservati all'esclusiva potestà legislativa statale in materia di tutela dei beni culturali.

La questione non è fondata.

In primo luogo, il fine di «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico» (art. 59, comma 2) è riconducibile non solo alla tutela ma anche alla «valorizzazione dei beni culturali», rientrante nella competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

Inoltre, come visto (punto 7.4.), esaminando l'art. 59 in una prospettiva sia oggettiva che teleologica, le competenze regionali piene (turismo) o concorrenti (governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali) risultano prevalenti rispetto alla tutela dei beni culturali.

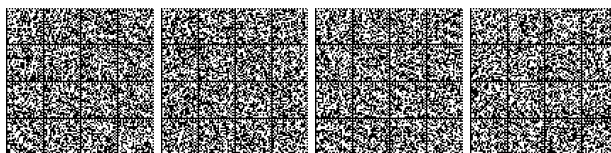
Si può osservare anche che le regioni, nel momento in cui esercitano le competenze legislative ad esse assegnate dalla Costituzione, possono tener conto anche dell'esigenza di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, dato che l'art. 9 Cost. attribuisce il compito di tutelare il «patrimonio storico e artistico della Nazione» alla «Repubblica», che comprende anche le regioni (art. 114, primo comma, Cost.). La competenza legislativa statale sarebbe violata se le regioni perseguissero il fine di tutela al di fuori dell'esercizio di una propria competenza o abbassando gli standard fissati dallo Stato.

7.6.- Infine, secondo il ricorrente, l'art. 59 violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto la norma impugnata sarebbe «anche gravemente contraddittoria», dato che gli elementi enunciati nelle lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) del comma 2 non avrebbero alcuna attinenza con il tema della disponibilità di un numero adeguato di alloggi a prezzo accessibile.

La questione non è fondata.

L'art. 59, comma 2, indica tre finalità ai regolamenti comunali e prevede che i criteri limitativi tengano conto, in particolare, di una serie di elementi. Questi ultimi non risultano incoerenti rispetto alle tre finalità prefissate ai regolamenti. In particolare, le lettere *a*) e *f*) fanno riferimento ad elementi chiaramente collegati al tema della disponibilità degli alloggi e anche la lettera *c*) non appare ad esso estranea. Le lettere da *a*) a *d*) richiamano elementi connessi alle altre due finalità: «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale».

La contraddittorietà denunciata dal ricorrente risulta, dunque, insussistente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), promosse, in riferimento agli artt. 41 e 42 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 41 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 42 a 45 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 42 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere l) e s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 144, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 187

Sentenza 3 novembre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Espulsione amministrativa dell'imputato straniero irregolare - Possibilità di pronunciare sentenza di non luogo a procedere - Condizione - Avvenuta esecuzione prima dell'emissione del decreto che dispone il giudizio da accertare in udienza preliminare o, a seguito di sentenza della Corte costituzionale, in udienza nei casi di citazione diretta a giudizio - Possibilità ulteriore di pronunciare sentenza di non luogo a procedere laddove sia stata esercitata l'azione penale e l'avvenuta espulsione venga accertata in udienza - Omessa previsione - In via subordinata: possibilità di pronunciare sentenza di non luogo a procedere laddove l'espulsione sia stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, nei casi in cui tale decreto sia stato emesso per reati che, di per sé, consentirebbero la citazione diretta a giudizio - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3-*quater*.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

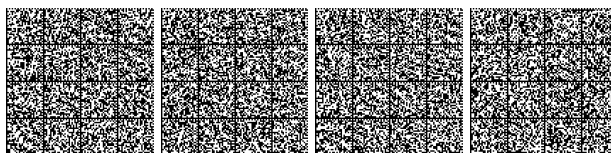
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di L. G., con ordinanza del 24 marzo 2025, iscritta al n. 80 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 3 novembre 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;
deliberato nella camera di consiglio del 3 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 marzo 2025, iscritta al n. 80 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), a norma del quale «[n]ei casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere».



In particolare, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della suddetta disposizione «nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto che dispone il giudizio ai sensi dell'art. 429 c.p.p., il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere», o, in subordine, «nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto che dispone il giudizio ai sensi dell'art. 429 c.p.p. per reati che di per sé consentirebbero la citazione diretta a giudizio, il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere».

2.- Premette nello specifico di essere chiamato a giudicare sulla responsabilità di un cittadino straniero, imputato del reato di furto in abitazione, previsto dall'art. 624-bis del codice penale, in seguito a decreto che dispone il giudizio emesso dal Giudice dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 429 del codice di procedura penale. Espone, in particolare, l'ordinanza che, all'esito di verifiche effettuate prima dell'apertura del dibattimento, era emerso che l'imputato, rimasto assente all'udienza preliminare svoltasi il 14 maggio 2024, era stato in realtà espulso dal territorio nazionale in forza di provvedimento del 15 novembre 2023, emesso dal Prefetto di Roma ai sensi dell'art. 13 t.u. immigrazione e portato a esecuzione il successivo 8 gennaio 2024, con accompagnamento dello straniero alla frontiera aerea e successivo imbarco su un volo per il Paese di origine.

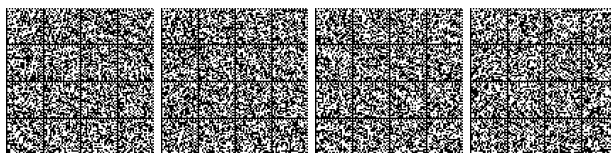
Riferisce, ancora, il rimettente che, «prima di dare corso all'espulsione, la Questura di Roma - rilevato nella banca dati interforze SDI che a carico del predetto pendeva un (diverso) procedimento presso la Procura di Roma - con nota del 15.11.2023 domandava alla stessa Procura di Roma il nulla osta previsto dall'art. 13 co. 3 d.lgs. 286/1998; non risulta viceversa che la Questura procedente abbia né rilevato la pendenza del presente procedimento [...] né conseguentemente richiesto all'autorità giudiziaria fiorentina il previsto nulla osta».

Quindi, l'esecuzione dell'espulsione era avvenuta prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio e, di conseguenza, la difesa dell'imputato aveva chiesto l'emissione di sentenza di non luogo a procedere, in applicazione dell'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione, cui si era però opposto il pubblico ministero.

3.- Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, qualora la questione non fosse accolta, l'imputato, pur essendo stato espulso con provvedimento prefettizio eseguito prima dell'udienza preliminare, non potrebbe beneficiare della speciale declaratoria di improcedibilità dell'azione penale rispetto alla prosecuzione del processo a suo carico poiché, secondo la giurisprudenza di legittimità, la sentenza di non luogo a procedere a seguito di espulsione dello straniero dal territorio dello Stato non può essere pronunciata una volta che sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente.

Il rimettente richiama, altresì, la sentenza n. 270 del 2019, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione «nella parte in cui non prevede[va] che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale, il giudice [potesse] rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero [era] stata eseguita prima che [fosse] stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorr[eva]no tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere». Inoltre, per il caso in cui non sia stato richiesto il nulla osta (come nel caso di specie), richiama la medesima sentenza, laddove afferma che «non di meno può il giudice - per il rispetto che richiede il principio di eguaglianza - verificare che sussistevano le condizioni perché il nulla osta potesse essere assentito, in particolare con riferimento all'interesse della persona offesa». E osserva che, tuttavia, neanche tale pronuncia gli consentirebbe di emettere una sentenza di non luogo a procedere, poiché, nel caso di specie, pur risultando contestato il solo reato previsto dall'art. 624-bis cod. pen., per il quale la costante giurisprudenza di legittimità ritiene che si proceda con citazione diretta a giudizio, il pubblico ministero aveva esercitato l'azione penale mediante richiesta di rinvio a giudizio e si era tenuta l'udienza preliminare, con conseguente adozione del decreto che dispone il giudizio ai sensi dell'art. 429 cod. proc. pen.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente, esclusa la possibilità di addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata, stante il tenore letterale della norma e la costante giurisprudenza di legittimità, ravvisa una sostanziale analogia tra la questione in esame e quella già affrontata e decisa da questa Corte con la citata sentenza n. 270 del 2019 in riferimento ai processi avviati con citazione diretta. Entrambe le fattispecie, infatti, avrebbero, a suo avviso, il «decisivo elemento comune costituito dall'esecuzione dell'espulsione prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio», sia esso adottato direttamente dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., sia esso adottato dal Giudice dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 429 cod. proc. pen., a seconda della tipologia di reato contestato. Non parrebbe, dunque, giustificabile un trattamento differenziato delle suddette fattispecie in ordine alla rilevanza della condizione di improcedibilità sopravvenuta ex art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione, legato esclusivamente alla diversa forma di esercizio dell'azione penale.



5.- Il rimettente chiede, pertanto, che venga rimosso dalla norma censurata «l'impedimento testuale, costituito dalla già intervenuta emissione del decreto che dispone il giudizio», cosicché esso giudice «potrà - eventualmente anche d'ufficio - rilevare che l'espulsione dell'imputato è stata eseguita prima dell'emissione del decreto che dispone il giudizio e che ricorrono le ulteriori condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere». In subordine, chiede che «alla citata conclusione si [possa] giungere quanto meno nelle ipotesi in cui - per errore o per le più varie ragioni - si sia proceduto con richiesta di rinvio a giudizio e udienza preliminare in relazione a reati per i quali sarebbe stata possibile l'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio».

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

Ad avviso dell'interveniente, la questione sarebbe inammissibile, essendo stata censurata una norma che non potrebbe trovare comunque applicazione nel caso concreto. Osserva, a tale proposito, la difesa statale che, per costante giurisprudenza della Corte di cassazione, la causa di non procedibilità prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione trova applicazione solo nel procedimento avente a oggetto il medesimo fatto all'esito del quale l'espulsione è stata disposta ed eseguita, non precludendo l'inizio di altri procedimenti penali per fatti eventualmente commessi dallo straniero prima dell'avvenuta espulsione (si cita Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 31 maggio-26 giugno 2018, n. 29396). Il giudice *a quo* avrebbe invece omesso di confrontarsi con il suesposto orientamento, seppur influente sulla rilevanza della prospettata questione atteso che il procedimento *a quo* attiene a un fatto di reato diverso da quello in relazione al quale è stata disposta ed eseguita l'espulsione.

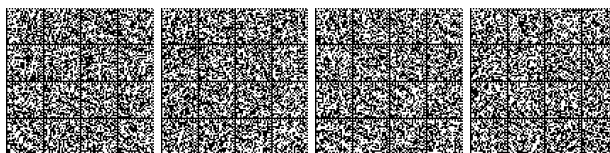
L'Avvocatura generale aggiunge, inoltre, che la questione, in ogni caso, non sarebbe fondata, poiché, ove accolta, determinerebbe la generalizzata applicabilità dell'istituto previsto dall'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione per qualsiasi fatto, anche di particolare gravità, precedentemente commesso, con un esito di evidente irragionevolezza. Rimarca, a tale riguardo, che la citata sentenza n. 270 del 2019 ha individuato la *ratio* della norma nella necessità di bilanciare «l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita [...] e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano puniti». Ma osserva che non potrebbe escludersi, in via generalizzata, l'interesse dello Stato a esercitare la pretesa punitiva nei confronti dello straniero per fatti diversi e ulteriori, rispetto a quello per cui l'espulsione è stata disposta ed eseguita.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 80 del 2025), il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale - in riferimento all'art. 3 Cost. - dell'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione, che, nel disciplinare i rapporti tra l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione amministrativa dello straniero irregolare ed eventuali procedimenti penali pendenti a suo carico, dispone che «[n]ei casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere».

La disposizione censurata era già stata sottoposta al vaglio di questa Corte, poiché, riferendosi testualmente al «provvedimento che dispone il giudizio», appariva implicare il necessario passaggio per l'udienza preliminare di cui agli artt. 416 e seguenti cod. proc. pen. quale sede deputata a rilevare tale atipica condizione di improcedibilità, non consentendone l'applicazione ove l'azione penale fosse stata esercitata mediante citazione diretta a giudizio. All'esito di tale giudizio, con la sentenza n. 270 del 2019 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del suindicato comma 3-*quater*, «nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale, il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere», ritenendosi «contrario al principio di uguaglianza e ragionevolezza» lasciare fuori dall'ambito di applicazione del comma 3-*quater* proprio i reati meno gravi, per i quali il passaggio dalla fase delle indagini preliminari alla fase dibattimentale non prevede lo snodo processuale dell'udienza preliminare.

Il rimettente, chiamato a giudicare sulla responsabilità di un cittadino straniero, rinviato a giudizio con decreto di cui all'art. 429 cod. proc. pen. quando era già stato allontanato dal territorio italiano, in esecuzione di un provvedimento di espulsione adottato ai sensi dell'art. 13, comma 2, t.u. immigrazione, ravvisa una ingiustificata disparità di trattamento tra ciò che gli è consentito disporre nel giudizio *a quo* e ciò che avrebbe potuto disporre, per effetto della richiamata sentenza n. 270 del 2019, se il pubblico ministero avesse emesso un decreto di citazione diretta a giudizio.



Rimarca, infatti, che, se l'azione penale fosse stata esercitata ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., il giudice del dibattimento avrebbe potuto rilevare anche d'ufficio la sussistenza delle condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere. Invece, avendo il pubblico ministero, nella specie, esercitato l'azione penale con richiesta di rinvio a giudizio, cui è seguito, all'esito dell'udienza preliminare, il decreto di cui all'art. 429 cod. proc. pen., egli non potrebbe procedere in tal senso, essendogli ciò impedito dall'inciso, nel censurato comma 3-*quater*, «se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio» e dalla costante giurisprudenza di legittimità, che ne esclude un'applicazione analogica (si cita Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 6 febbraio-28 aprile 2020, n. 13118, in un caso di espulsione avvenuta dopo la pronuncia della sentenza di condanna di primo grado, e precedenti conformi).

Tale diverso trattamento violerebbe l'art. 3 Cost., attesa la sostanziale sovrapposibilità delle due situazioni, differenti solo per la forma con cui è stata esercitata l'azione penale.

L'intervento di questa Corte viene, quindi, invocato al fine di eliminare il surricordato inciso, in modo che, anche dopo l'emissione del decreto che dispone il giudizio, analogamente a quanto avviene - a seguito della sentenza n. 270 del 2019 - dopo il decreto di citazione diretta, il giudice del dibattimento possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere. In subordine, il rimettente chiede che tale possibilità sia consentita, quantomeno, nei casi in cui il decreto che dispone il giudizio sia stato emesso per reati che, di per sé, consentirebbero la citazione diretta a giudizio.

2.- In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione, in ragione della sua - ritenuta - irrilevanza, poiché il rimettente avrebbe omesso di confrontarsi con l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 29396 del 2018, secondo cui la causa di non procedibilità, prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione, troverebbe applicazione solo nel procedimento avente a oggetto il medesimo fatto all'esito del quale l'espulsione è stata disposta ed eseguita e sarebbe, quindi, ininfluente nel procedimento *a quo*, riguardante un fatto di reato diverso.

2.1.- A tale proposito, questa Corte osserva che in effetti, per delineare il perimetro applicativo della condizione di improcedibilità, il comma 3-*quater* premette un altro inciso, consentendo la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere solo «[n]ei casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*» del medesimo art. 13. E la stessa Corte di cassazione, nel 2015, aveva precisato che «l'espulsione *de qua* non può che esercitare i propri effetti processuali se non in ordine al reato per il quale l'Autorità Giudiziaria ha fornito il proprio nulla osta (art. 13, comma 3), per il quale è avvenuto l'arresto in flagranza o il fermo (art. 13, comma 3-*bis*) od in relazione al quale sia stata revocata o dichiarata estinta per qualsiasi ragione la misura cautelare della custodia in carcere applicata nei confronti dell'indagato (art. 13, comma 3-*ter*). L'espresso richiamo dell'art. 13, comma 3-*quater* D.lvo 286/1998 ai precedenti commi 3, 3-*bis* e 3-*ter* rende di palmare evidenza che la pronuncia di sentenza di non luogo a procedere non può che avvenire solo allorché l'espulsione consegua a[i] casi appena indicati e non in ogni altra delle diverse situazioni indicate al comma 2 dello stesso art. 13. Diversamente opinando si arriverebbe ad affermare per assurdo che basterebbe l'espulsione amministrativa del soggetto straniero ex art. 13 D.lvo 286/1998 per cancellare tutto il suo trascorso criminale» (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 19 giugno-2 luglio 2015, n. 28112).

2.2.- Anche questa Corte, del resto, con la sentenza n. 129 del 2025, nel richiamare quanto chiarito dalla Corte di cassazione in riferimento al perimetro applicativo dell'istituto in esame, ha affermato che «[d]iversamente, si perverrebbe al risultato irragionevole di ritenere che lo straniero espulso benefici di una generale condizione di non procedibilità per qualsiasi reato, anche particolarmente grave, commesso prima della propria espulsione (Cass., n. 29396 del 2018 e, nella stessa linea, Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 20 aprile 2023-22 febbraio 2024, n. 7713)».

2.3.- L'eccezione, tuttavia, non è fondata.

Il rimettente, invero, non ignora che l'espulsione è stata disposta ed eseguita in assenza (di richiesta e di rilascio) del nulla osta relativo al reato oggetto del giudizio *a quo*, ma, quanto alla rilevanza dell'odierna questione, sostiene che, una volta superata - per effetto della eventuale pronuncia di accoglimento da parte di questa Corte - la preclusione rappresentata dall'inciso «se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio», che gli impedisce di pronunciare sentenza di non luogo a procedere, egli potrebbe procedere, anche d'ufficio, ad accertare la sussistenza di tutte le altre condizioni.

In effetti, la sentenza n. 270 del 2019 afferma che «la diversa questione della rilevanza del previo nulla osta dell'autorità giudiziaria all'espulsione amministrativa dello straniero irregolare, nei cui confronti pende un procedimento penale, si può porre solo quando, una volta rimosso l'impedimento censurato dal giudice rimettente, quest'ultimo poi possa passare a verificare le condizioni previste dalla disposizione censurata per l'applicabilità della condizione di improcedibilità sopravvenuta» espressamente aggiungendo, poi, che il giudice «sarà chiamato a fare [tale verifica] anche in caso di mancanza di nulla osta» (punto 3, ultimo capoverso, del Considerato in diritto).



Tale affermazione è stata però resa a fronte di un'ordinanza di rimessione che non chiariva se l'espulsione fosse stata eseguita in totale assenza di nulla osta e se, quindi, fosse stata legittimamente eseguita. Lo stesso rimettente, del resto, nel riferire che la giurisprudenza di legittimità non aveva applicato i principi della sentenza n. 270 del 2019 in un giudizio in cui si era tenuta l'udienza preliminare, ha richiamato la già citata sentenza n. 7713 del 2024 della Cassazione penale, che si riferisce proprio a un'ipotesi di espulsione illegittimamente eseguita, per carenza di potere, poiché in difetto del nulla osta dell'autorità giudiziaria. Nel caso in esame, invece, la medesima ordinanza di rimessione dà atto che la Questura di Roma, rilevato che a carico del cittadino straniero destinatario del provvedimento di espulsione pendeva un procedimento presso la Procura della Repubblica di Roma, domandava a quest'ultima il prescritto nulla osta, mentre non avanzava alcuna richiesta in tal senso per il diverso procedimento pendente dinanzi all'autorità giudiziaria di Firenze. L'imputato, quindi, è stato espulso in presenza di un nulla osta, che però è stato chiesto e assentito in riferimento a un reato diverso da quello oggetto del giudizio *a quo* ed è per questo che potrebbe porsi il problema dell'ambito di operatività della disposizione censurata, delineato dall'inciso «[nei] casi previsti dai commi 3, 3-bis e 3-ter».

Il rimettente, dunque, nel motivare in ordine alla rilevanza della questione, interpreta erroneamente l'affermazione contenuta nella sentenza n. 270 del 2019, riferendola anche ai casi, come quello in esame, in cui si procede per reati diversi rispetto a quello in relazione al quale è stato chiesto e assentito il nulla osta all'espulsione. A ben vedere, non può parlarsi di difetto di rilevanza, ma di erronea ricostruzione del presupposto interpretativo, profilo che non attiene ai requisiti di ammissibilità della questione, ma al merito della stessa. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, il giudizio sulla rilevanza è riservato al rimettente e, rispetto a esso, la Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia contraddittoria (sentenze n. 160 e n. 139 del 2023, n. 199 e n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo inferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento. La condivisibilità o meno della motivazione data dal rimettente attiene, quindi, al merito, e non osta al riconoscimento del presupposto della rilevanza.

3.- Nel merito, entrambe le questioni sollevate dal rimettente - principale e subordinata - non sono fondate.

Giova premettere che l'istituto disciplinato dalla disposizione censurata, così come ricostruito da questa Corte nelle sentenze n. 270 del 2019 e n. 129 del 2025, integra «una sopravvenuta condizione di non procedibilità dell'azione penale per il reato commesso nel territorio dello Stato dall'immigrato irregolare [che opera] allorché l'esecuzione della sua espulsione (amministrativa) intervenga prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio» (sentenza n. 270 del 2019, punto 7 del Considerato in diritto). È stato chiarito che «[t]ale regola processuale, che rientra nell'ambito degli interventi normativi volti a un complessivo inasprimento della disciplina di contrasto all'immigrazione irregolare, non è volta a costituire una sorta di immunità dello straniero dalla giurisdizione, ma, come ricordato anche dal giudice rimettente, è «la risultante di un bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita (stante anche la difficoltà concreta di dar seguito ai rimpatri forzati) e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano puniti». Si tratta, invero, di un'improcedibilità «temporanea e sottoposta a una sorta di “condizione risolutiva”, nel senso che, se è poi violato l'obbligo di reingresso nel territorio dello Stato per il periodo di tempo stabilito dal comma 3-*quinqies* dello stesso articolo, si applica l'art. 345 cod. proc. pen. e l'azione penale torna a essere procedibile»» (sentenza n. 129 del 2025, punto 3 del Considerato in diritto).

La disposizione censurata, infatti, si inserisce nella disciplina, contenuta nel t.u. immigrazione, dei rapporti tra l'esecuzione dell'espulsione amministrativa e il procedimento penale pendente a carico dello straniero che ne sia destinatario, «incentrata sugli istituti, previsti dagli artt. 13 e 17, del nulla osta giudiziario, dell'autorizzazione al reingresso dello straniero espulso per l'esercizio del diritto di difesa e dell'improcedibilità dell'azione penale per avvenuta espulsione» (ancora sentenza n. 129 del 2025). In particolare, nella medesima sentenza si precisa che «nella fase che precede l'esecuzione del provvedimento di espulsione, quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere, l'autorità amministrativa, secondo quanto disposto dai commi 3, 3-bis e 3-ter del citato art. 13, deve richiedere il nulla osta all'autorità giudiziaria procedente in sede penale, che può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali, valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa. Una volta concesso il nulla osta (o formatosi il silenzio assenso sulla relativa richiesta) ed eseguita l'espulsione, se nel procedimento penale è già stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente si applica l'art. 17 t.u. immigrazione, che consente allo straniero espulso di rientrare in Italia, se munito di un'autorizzazione, per il solo tempo necessario all'esercizio del diritto di difesa, ai fini della partecipazione al giudizio o del compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza. Ove, invece, non sia stato già instaurato il rapporto processuale, non essendo stato emesso



il provvedimento che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente, trova applicazione il comma 3-*quater* del medesimo art. 13, che impone al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere, non dando ulteriore corso al procedimento» (sentenza n. 129 del 2025, punto 3 del Considerato in diritto).

Va, altresì, ricordato che, ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., in tanto può essere fatta valere l'irragionevole disparità di trattamento, in quanto la censura miri a estendere una medesima disciplina a situazioni che, avendo riguardo alla *ratio* di tale normativa, risultino omogenee (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 53 e n. 34 del 2025, n. 212 e n. 171 del 2024). Di conseguenza, il principio di uguaglianza non impedisce al legislatore ordinario di emanare norme differenziate, quando la disparità di trattamento sia fondata su presupposti logici obiettivi, i quali ne giustifichino l'adozione (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2021, n. 288 del 2019 e, in epoca più risalente, l'ordinanza n. 460 del 1998).

4.- Ciò posto, il dubbio del giudice rimettente si fonda sull'assunto che, dopo la sentenza n. 270 del 2019, integrebbe una ingiustificata disparità di trattamento precludere al giudice del dibattimento, nei procedimenti in cui l'azione penale è stata esercitata con richiesta di rinvio a giudizio, la possibilità di rilevare la condizione di improcedibilità prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione nella fase successiva all'emissione del decreto di cui all'art. 429 cod. proc. pen., ove l'espulsione dell'imputato straniero sia stata eseguita in data antecedente.

L'ordinanza di rimessione, però, raffronta situazioni disomogenee tra loro, poiché l'ipotesi oggetto del giudizio *a quo* non è sovrapponibile a quella oggetto della questione affrontata e decisa nella sentenza n. 270 del 2019.

In quest'ultima pronuncia, infatti, il *vulnus* è stato ravvisato proprio nella circostanza che la disposizione censurata, facendo testuale riferimento al «provvedimento che dispone il giudizio», implicava il necessario passaggio per l'udienza preliminare, non lasciando così la possibilità di pronunciare sentenza di non luogo a procedere nei casi in cui l'azione penale venisse esercitata mediante citazione diretta a giudizio e, quindi, mancasse una fase di contraddittorio prima di arrivare davanti al giudice del dibattimento (punto 1, terzo capoverso, del Considerato in diritto).

Nel giudizio *a quo*, invece, l'udienza preliminare si è ritualmente svolta e, quindi, vi è stato lo snodo processuale individuato dalla disposizione censurata quale momento in cui l'organo giudicante è tenuto a verificare l'eventuale sussistenza della condizione di improcedibilità.

Proprio la previsione di una fase di contraddittorio processuale davanti all'organo giudicante giustifica il trattamento differenziato delle due situazioni raffrontate dal rimettente.

Non può dirsi manifestamente irragionevole, infatti, che il legislatore, dovendo bilanciare, nell'esercizio della sua discrezionalità, le contrapposte esigenze di limitare il rientro dell'immigrato irregolare e di punire i reati commessi nel territorio dello Stato, abbia fissato nella emissione del decreto che dispone il giudizio il limite temporale oltre il quale l'atipica condizione di improcedibilità prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione non può più essere rilevata. La scelta di rinunciare alla pretesa punitiva nei confronti dello straniero espulso solo fino a quando il processo si trovi in una fase iniziale, e cioè sino a quando venga emesso il decreto di cui all'art. 429 cod. proc. pen. non risulta incoerente, essendovi comunque una sede processuale - l'udienza preliminare - in cui l'organo giudicante può, nel contraddittorio, accertare se si sia o meno verificata la condizione di improcedibilità per l'intervenuta esecuzione dell'espulsione. Invece, una volta superato lo snodo processuale dell'udienza preliminare ed effettuato dal giudice di tale udienza il vaglio in ordine alla prognosi di ragionevole previsione di condanna, non può dirsi illogico che il legislatore abbia ritenuto prevalente l'interesse dello Stato a proseguire il processo, al fine di accertare la eventuale colpevolezza dell'imputato, anche ove questo sia stato espulso e allontanato dal territorio dello Stato, ritenendo a questo punto recessivo l'interesse a evitare il suo reingresso per il solo esercizio del diritto di difesa.

Tali considerazioni risultano in linea anche con la giurisprudenza di legittimità, che ha affermato che «[a]ppare, infatti, logicamente coerente ritenere che la finalità pubblica di ridurre il considerevole affollamento carcerario e di allontanare dal territorio dello Stato soggetti sottoposti a procedimento penale, sulla base di una valutazione discrezionale del Legislatore affatto irrazionale, possa prevalere sull'interesse alla celebrazione del giudizio penale, in una fase in cui il rapporto processuale tra le parti, con tutto il complesso catalogo dei principi che lo governano, sancito dall'art. 111, Costituzione, non si è ancora costituito, laddove, nel momento in cui tale rapporto si è instaurato - attraverso l'adozione di atti, come il decreto che dispone il giudizio o la presentazione dell'imputato al giudice del dibattimento per la convalida dell'arresto e il contestuale giudizio, che manifestano la volontà dello Stato di far prevalere l'interesse alla celebrazione del giudizio sugli altri interessi sottesi all'adozione della sentenza di improcedibilità atipica di cui si discute - permane l'interesse pubblico alla "naturale" conclusione del giudizio stesso, rappresentata dai diversi epiloghi decisorii contemplati dal codice di rito, ai quali risulta del tutto estranea la sentenza di non doversi procedere per espulsione dello straniero dal territorio dello Stato» (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 22 aprile-4 agosto 2021, n. 30522).

Resta fermo il potere del legislatore di individuare un diverso limite temporale.



5.- Le suesposte considerazioni conducono a ritenere non fondata sia la questione proposta in via principale sia quella proposta in via subordinata. Riguardo a quest'ultima, anche ove il reato contestato consenta di esercitare l'azione penale mediante citazione diretta a giudizio, una volta che, invece, l'azione penale sia stata esercitata mediante richiesta di rinvio a giudizio, l'udienza preliminare costituisce lo snodo processuale ragionevolmente individuato dalla disposizione censurata quale momento in cui l'organo giudicante è chiamato a verificare, nel contraddittorio, l'eventuale sussistenza della condizione di improcedibilità.

Del resto, proprio nel caso di specie, lo stesso rimettente riferisce che all'udienza preliminare era presente il difensore di fiducia dell'imputato, il quale ben avrebbe potuto far rilevare (in quella che era la prima sede in cui formulare le proprie eccezioni) che il suo assistito non era comparso, perché allontanato dal territorio italiano in esecuzione di un provvedimento di espulsione.

Va, peraltro, ricordato che l'udienza preliminare, in considerazione dell'evoluzione normativa, è ormai divenuta un momento di "giudizio". Infatti, a seguito delle importanti innovazioni introdotte, in particolare, dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense) e, successivamente, dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), tale udienza ha subito una profonda trasformazione sul piano sia della quantità e qualità di elementi valutativi che vi possono trovare ingresso, sia dei poteri correlativamente attribuiti al giudice, e, infine, per ciò che attiene alla più estesa gamma delle decisioni che lo stesso giudice è chiamato ad adottare. Essa è stata, dunque, ritenuta anche da questa Corte un momento deliberativo privo dei «caratteri di sommarietà», che originariamente la caratterizzavano (ordinanza n. 150 del 2024; nello stesso senso sentenza n. 335 del 2002 e ordinanza n. 269 del 2003).

6.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

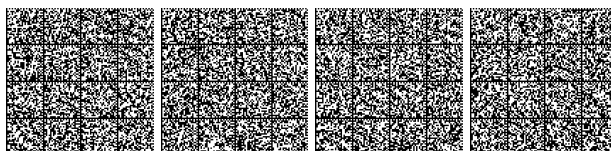
Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 188

Sentenza 5 novembre - 16 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione, nei contratti collettivi indicati nelle procedure di gara, di un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora - Verifica da parte delle stazioni appaltanti (Regione ed enti strumentali) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della retribuzione proporzionata e sufficiente, dell'autonomia della contrattazione collettiva nonché della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Inammissibilità delle questioni.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione, nei contratti collettivi indicati nelle procedure di gara, di una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora - Verifica da parte delle stazioni appaltanti (Regione ed enti strumentali) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della retribuzione proporzionata e sufficiente, dell'autonomia della contrattazione collettiva nonché della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30, art. 2, comma 2; legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39, art. 21.
- Costituzione, artt. 36, primo comma, 39, ultimo comma, e 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*).

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, Roberto Nicola CASSINELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

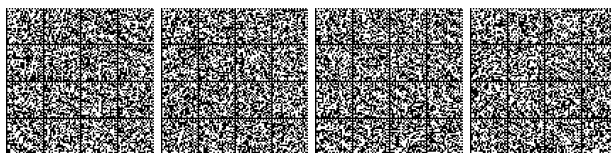
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia), e dell'art. 21 della legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati, rispettivamente, il 24 e il 29 gennaio 2025, depositati in cancelleria il 25 e il 29 gennaio 2025, iscritti ai numeri 5 e 7 del registro ricorsi 2025 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 8 e 9 dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Davide Di Giorgio per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocata Isabella Fornelli per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 gennaio 2025 e depositato il successivo 25 gennaio, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, 25 novembre 2024, n. 95, in riferimento agli artt. 36, primo comma, 39, quarto comma, e 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente riferisce che l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 prevede che la Regione, le Aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali indichino nelle procedure di gara, in coerenza con quanto previsto dall'art. 11 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), che al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni sia applicato il contratto collettivo maggiormente attinente all'attività svolta, stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, salvi restando i trattamenti di miglior favore. Il comma 2 del medesimo art. 2, disposizione impugnata, stabilisce che «[i] soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora».

Il ricorrente precisa che poco dopo la sua entrata in vigore l'art. 2, comma 2, è stato novellato dal legislatore pugliese con la legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026) il cui art. 21 ha previsto che: «All'articolo 2, comma 2, della legge regionale 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia) le parole "un trattamento economico minimo" sono sostituite dalle seguenti: "una retribuzione minima tabellare"». Per l'effetto, la versione vigente della disposizione recita: «I soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora».

1.2.- Con il primo motivo di ricorso il ricorrente sostiene che l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 contrasterebbe con l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto l'ordinamento non prevederebbe un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti, e con l'art. 39, quarto comma, Cost., per violazione dei parametri che la norma costituzionale prevede a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva. Inoltre, poiché la materia delle retribuzioni sarebbe al momento regolata unicamente dalla contrattazione collettiva, la disciplina regionale lederebbe l'autonomia garantita alla stessa dagli artt. 36 e 39 Cost.

Il ricorrente rileva, altresì, che la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea, se pure finalizzata a garantire condizioni dignitose ai lavoratori dell'Unione, non fisserebbe una soglia retributiva minima, riconoscendo la possibilità che sia la contrattazione collettiva a individuare i livelli salariali minimi nei singoli settori.

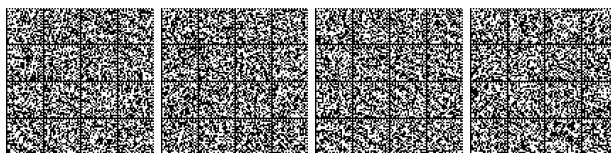
L'introduzione a livello regionale di una retribuzione minima inderogabile, pertanto, sarebbe in contrasto con i principi costituzionali in materia di retribuzione, oltre a essere elemento limitativo della libera concorrenza tra operatori economici.

1.3.- Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente sostiene che la previsione di un trattamento economico minimo inderogabile di nove euro l'ora nei contratti indicati nelle procedure di gara inciderebbe sulla disciplina del rapporto di lavoro privato subordinato in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost.

La determinazione del salario costituirebbe un aspetto peculiare della disciplina del rapporto di lavoro sia privato che pubblico e, per pacifico orientamento della giurisprudenza di questa Corte, ogni norma che disciplini il contratto, quale fonte regolatrice del rapporto di lavoro subordinato, andrebbe ascritta alla materia dell'ordinamento civile (si richiama la sentenza n. 50 del 2005, sulla legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro», cosiddetta legge "Biagi"), con esclusione dell'intervento regionale, mentre le esigenze di uniformità ed eguaglianza che permeano fortemente la disciplina del contratto di lavoro giustificherebbero la potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale, con atto depositato il 27 febbraio 2025, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

2.1.- La difesa regionale illustra, innanzitutto, il contesto normativo in cui si inserisce l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024, parte di una serie di interventi normativi regionali volti ad assicurare condizioni di lavoro dignitose e a garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori (è richiamata la legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 19, recante «Disposizioni per la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al dumping contrattuale, nonché per



la stabilità occupazionale nei contratti pubblici d'appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale»). La disposizione impugnata, come risulterebbe dalla relazione di accompagnamento, sarebbe volta a contrastare il fenomeno del cosiddetto dumping contrattuale, per cui la moltiplicazione delle sigle sindacali e datoriali e la coesistenza negli stessi settori di più contratti collettivi, alcuni dei quali sottoscritti da organizzazioni prive di adeguata rappresentatività, genererebbero una concorrenza al ribasso, a discapito del costo del lavoro, delle tutele contrattuali e della qualità dell'offerta, così favorendo il cosiddetto "lavoro povero" (si richiama Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 2 ottobre 2023, n. 27713).

2.2.- La difesa regionale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per mancanza di corrispondenza tra la disposizione impugnata e quella oggetto dell'autorizzazione governativa (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 134 del 2023 e n. 128 del 2018). La deliberazione governativa riferirebbe l'impugnazione all'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 per come pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 95 del 2024, dunque nella formulazione originaria, mentre l'allegata relazione ministeriale avrebbe a oggetto soltanto la disposizione già modificata; l'atto di ricorso, a sua volta, si riferirebbe alternativamente e indifferentemente alla versione originaria, relativa al «trattamento economico minimo», e alla versione risultante dalla modifica introdotta dall'art. 21 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024, relativa alla «retribuzione minima tabellare», oggetto di autonoma impugnazione nel giudizio iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2025.

Trattandosi di istituti giuridici differenti - il trattamento economico minimo sarebbe attinente all'insieme degli emolumenti corrisposti al lavoratore in maniera piena e continuativa, mentre la retribuzione corrisponderebbe alla paga base e alle attribuzioni patrimoniali accessorie previste nei diversi contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) - non sussisterebbero neppure le condizioni per il trasferimento della questione sulla nuova norma, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione (si richiama la sentenza di questa Corte n. 220 del 2021).

2.3.- Quanto al primo motivo di ricorso, la Regione eccepisce l'inammissibilità della censura di cui all'art. 36, primo comma, Cost. per difetto di motivazione, in quanto non si comprenderebbe come la disposizione regionale contrasti con il principio della retribuzione proporzionata e sufficiente, e per inconferenza, in quanto essa non inciderebbe sulla retribuzione nei contratti di lavoro individuali e collettivi, ma solo sulla scelta del CCNL applicabile in sede di gara.

Nel merito la censura non sarebbe fondata, essendo pacifica la diretta applicabilità dell'art. 36 Cost. e la valenza di diritto soggettivo perfetto del salario minimo costituzionale (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 559 del 1987, n. 74 del 1966 e n. 30 del 1960, nonché della Corte di cassazione, sezione lavoro, 2 ottobre 2023, n. 27711).

2.3.1.- Ad avviso della difesa regionale, anche la censura ex art. 39, quarto comma, Cost., sarebbe inammissibile in quanto «oscura», così come il riferimento, generico e non sorretto da alcun parametro costituzionale, alla libertà di concorrenza degli operatori economici.

2.3.2.- Nel merito, gli artt. 36, primo comma, e 39, quarto comma, Cost. non istituirebbero alcuna riserva normativa alla contrattazione collettiva in materia salariale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 106 del 1962), né siffatta riserva sarebbe imposta dalla direttiva 2022/2041/UE che, al contrario, contemplerebbe espressamente la possibilità di un salario minimo previsto per legge, come accade nella maggioranza degli Stati membri dell'Unione europea.

Il legislatore regionale, consapevole del fatto che la contrattazione collettiva supera abbondantemente la percentuale indicata nella direttiva, attestandosi quasi intorno al 100 per cento (si rinvia allo studio del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia", 12 ottobre 2023), avrebbe previsto il minimo tabellare dei nove euro l'ora quale parametro derivato da una indicizzazione effettuata rispetto a fonti statistiche ufficiali.

2.3.3.- Sussisterebbero, inoltre, numerose disposizioni di legge che promuovono l'applicazione di condizioni non inferiori a quelle previste dal contratto collettivo attraverso la previsione di vantaggi o benefici, tra cui dovrebbe annoverarsi l'accesso ad appalti pubblici e concessioni, atteso che la scelta dell'imprenditore di partecipare alla gara resterebbe libera (si richiamano l'art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento», e la sentenza di questa Corte n. 226 del 1998, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua*; l'art. 11 cod. contratti pubblici, come modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante «Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36»).

Analogamente, ad avviso della Regione, numerose disposizioni di legge utilizzerebbero il rinvio alla contrattazione collettiva qualificata come parametro esterno di commisurazione del trattamento salariale idoneo ai sensi dell'art. 36, primo comma, Cost. (si citano l'art. 16, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b, della legge 6 giugno 2016, n. 106»; l'art. 1 della legge 31 dicembre 2012, n. 233, recante «Equo compenso nel settore giornalistico», in riferimento ai giornalisti autonomi;



l'art. 603-bis del codice penale, introdotto dall'art. 12, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, in tema di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro; l'art. 54-bis, comma 16, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, in materia di prestazione di lavoro occasionale; l'art. 203, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, in tema di trattamento economico minimo per il personale del trasporto aereo; l'art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, in tema di società cooperative e la sentenza di questa Corte n. 51 del 2015).

2.3.4.- La difesa regionale richiama, inoltre, le recenti sentenze della Corte di cassazione che, in giudizi relativi a lavoratori assunti anche da ditte appaltatrici di enti pubblici o società in house, avrebbero riconosciuto il potere del giudice di motivatamente discostarsi dalla retribuzione stabilita dalla contrattazione collettiva nazionale, quando in contrasto con i criteri di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost. (Cass., n. 27713 e n. 27711 del 2023 nonché Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 10 ottobre 2023, n. 28323, n. 28321 e n. 28320 e 2 ottobre 2023, n. 27769). Ancora, la difesa regionale richiama per ampi stralci il parere dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) 19 dicembre 2023, n. 588 reso in sede di precontenzioso, con riferimento alla giurisprudenza amministrativa che avrebbe riconosciuto all'amministrazione il potere di sindacare il CCNL proposto al fine di accertare che il livello stipendiale sia conforme all'art. 36 Cost.

Alla luce degli indicati fattori, legittimamente il legislatore regionale avrebbe fissato una soglia retributiva minima volta a evitare che le imprese che sopportano un costo del lavoro più alto risultino soccombenti e debbano ricorrere contro l'aggiudicazione ad altra impresa risultata maggiormente competitiva per aver applicato un trattamento lesivo del precetto costituzionale.

2.3.5.- Sempre in relazione alla disciplina degli appalti pubblici, la difesa regionale cita l'art. 26 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di esigere condizioni particolari, anche di ordine sociale e ambientale, in merito all'esecuzione dell'appalto, purché compatibili con il diritto comunitario e precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, disposizione sostanzialmente riprodotta nell'art. 70 della vigente direttiva (UE) 2014/24 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, in cui il riferimento è alle considerazioni economiche, a quelle legate all'innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all'occupazione.

La Corte di giustizia avrebbe ritenuto legittima una normativa regionale che imponeva all'offerente e ai subappaltatori l'impegno a versare un salario minimo al personale (Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenza 17 novembre 2015, causa C-115/14, RegioPost GmbH & Co. KG). Analogamente la disposizione impugnata fisserebbe condizioni rispetto alle quali gli operatori economici resterebbero liberi di scegliere se partecipare alla gara, temperando in questo modo la libertà di iniziativa economica e la leale concorrenza con i valori sociali.

2.3.6.- La relazione illustrativa al codice dei contratti pubblici redatta dal Consiglio di Stato, d'altra parte, ad avviso della Regione chiarirebbe che l'art. 11, cui rinvia il comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 30 del 2024, non impugnato, non parrebbe in contrasto con l'art. 39 Cost., in quanto si limiterebbe a indicare le condizioni contrattuali che l'aggiudicatario deve applicare al personale, ove liberamente scelga di partecipare alla gara, accettando anche di esserne escluso ove se ne discosti.

2.3.7.- La Regione osserva, inoltre, che il quantum della soglia retributiva, nove euro l'ora, non è contestato dal ricorrente, rimanendo estraneo al *thema decidendum*, e che si tratterebbe in ogni caso di importo già presente in una disposizione statale, l'art. 54-bis, comma 16, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, in tema di contratto di prestazione occasionale.

Sono evocate nel dettaglio, a questo proposito, ulteriori disposizioni nazionali che identificano parametri esterni relativi al versamento della contribuzione minima sui salari da lavoro subordinato nel settore privato e la circolare dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) 20 gennaio 2025, n. 26 sul valore del minimale contributivo legale per l'anno in corso, da cui la difesa regionale desume che l'importo di nove euro l'ora sarebbe rispettoso dei principi di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost., assicurando costi certi ai servizi in appalto o in concessione, con conseguente non fondatezza delle censure relative alla violazione degli artt. 36, primo comma, e 39, quarto comma, Cost.



2.4.- Quanto al secondo motivo di ricorso, relativo ai profili competenziali, la Regione ne eccepisce l'inammissibilità e la non fondatezza.

2.4.1.- Il motivo sarebbe inammissibile per erronea identificazione del parametro in quanto l'impugnato art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 afferirebbe alle procedure di gara regionali e non al rapporto di lavoro, dunque alla materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non evocato nel ricorso né negli atti prodromici (si richiama la sentenza di questa Corte n. 4 del 2022).

La materia dell'ordinamento civile rilevarebbe, invece, per la fase dell'esecuzione del contratto, sebbene la giurisprudenza di questa Corte abbia ritenuto sussumibile anch'essa nella materia della tutela della concorrenza (si cita la sentenza n. 44 del 2023).

2.4.2.- Il medesimo rilievo, l'estraneità della fase di gara alla materia dell'ordinamento civile, condurrebbe in ogni caso alla non fondatezza, tanto più che la disposizione regionale non avrebbe introdotto alcun livello essenziale di prestazione.

2.4.3.- Per altro profilo, la Regione osserva che, non avendo il ricorrente impugnato il comma 1 dell'art. 2 della stessa legge regionale, resterebbe incontestata la competenza regionale ad adottare una legge che autorizzi la propria amministrazione, e quelle strumentali, a selezionare i contratti collettivi, a mente dell'art. 11 cod. contratti pubblici.

Identiche misure, ad avviso della Regione, potrebbero essere disposte senza intervenire con legge, mediante poteri di indirizzo, controllo e vigilanza (si richiama la sentenza di questa Corte n. 1 del 1960), trattandosi di aspetti riconducibili anche alla competenza residuale regionale in materia di organizzazione di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (si rinvia alla sentenza di questa Corte n. 43 del 2011).

2.4.4.- Non pertinente sarebbe, infine, secondo la difesa regionale, il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, per come definiti dall'art. 1, comma 791, 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), che avrebbe ripreso la sentenza di questa Corte n. 220 del 2021, e al relativo procedimento di individuazione, come definito nella sentenza di questa Corte n. 192 del 2024, non comprendendosi come la soglia della retribuzione minima da considerarsi nelle procedure di gara sia riconducibile a un livello essenziale di prestazione (LEP).

3.- Con successivo ricorso notificato il 29 gennaio 2025 e depositato in pari data, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, 30 novembre 2024, n. 11 straordinario, per violazione degli artt. 36, primo comma, 39, quarto comma, e 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost.

3.1.- L'art. 21 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 modifica l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024, già oggetto del ricorso iscritto al n. 5 reg. ric. del 2025, sostituendo le parole «un trattamento economico minimo» con le parole «una retribuzione minima tabellare».

Ad avviso del ricorrente, il contenuto precettivo di entrambe le disposizioni sarebbe lo stesso. Il ricorso, pertanto, fa propri e riproduce testualmente i motivi già formulati nel precedente atto di impugnazione.

4.- Con atto depositato il 5 marzo 2025 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale, deducendo l'inammissibilità e, in ogni caso, la non fondatezza *in parte qua* del ricorso.

4.1.- La Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso, nella parte relativa all'art. 21 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024, in quanto la disposizione e i parametri costituzionali sarebbero indicati nella sola relazione del Dipartimento per gli affari regionali e non nella deliberazione del Consiglio dei ministri che autorizza l'impugnazione.

4.2.- Quanto agli altri profili, anche la Regione riprende testualmente tutte le eccezioni di inammissibilità e di non fondatezza già formulate in sede di costituzione nel parallelo giudizio.

5.- Nel giudizio relativo al ricorso iscritto al n. 5 reg. ric. del 2025, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria il 10 ottobre 2025.

5.1.- L'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa regionale non sarebbe fondata in quanto la deliberazione del Consiglio dei ministri sarebbe chiara nel riferire l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 «nel testo pubblicato sul B.U.R.P. n. 95 del 25 novembre 2024», sicché i richiami contenuti nel ricorso alla disposizione modificata avrebbero funzione ricostruttiva, senza alterare il perimetro dell'impugnazione. Soltanto se la disciplina originaria non fosse stata impugnata si sarebbe potuto se mai, ad avviso dell'Avvocatura, eccepire l'inammissibilità del successivo ricorso, essendo la disposizione sopravvenuta priva di autonoma



portata normativa e identica nella *ratio* alla precedente. L'impugnazione della disposizione originaria, invece, attesterebbe lo specifico e autonomo interesse al ricorso, poiché «essendo rimasta in vigore nella sua versione originale per il periodo di sette giorni, ha esplicito nell'ordinamento effetti, potenzialmente ancora in atto».

5.2.- Non sarebbe fondata neppure l'eccezione di inammissibilità delle censure relative alla violazione degli artt. 36, primo comma, e 39, quarto comma, Cost., sul presupposto che l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 impugnato sarebbe limitato al settore degli appalti.

Secondo l'Avvocatura, i principi di proporzionalità e di sufficienza costituirebbero «due facce ricomposte in una nozione unitaria di retribuzione», l'una con funzione corrispettiva, in relazione al sinallagma contrattuale, l'altra con funzione sociale, in relazione al valore del lavoro nella Costituzione repubblicana (si richiama la sentenza di questa Corte n. 559 del 1987).

Sia nella giurisprudenza di merito, che nella giurisprudenza di legittimità, con le citate sentenze del 2023, il sindacato sulla «adeguatezza» della retribuzione ex art. 36 Cost. opererebbe in giudizi individuali, sul singolo rapporto di lavoro. Gli artt. 36, primo comma, e 39, quarto comma, Cost., infatti, per il loro stesso tenore testuale, escluderebbero «la normativizzazione del parametro minimo salariale», così come l'attribuzione di efficacia erga omnes alla regolazione collettiva, con aggiramento del meccanismo mai inveratosi dell'art. 39 Cost. (si richiama la sentenza di questa Corte n. 51 del 2015). Non troverebbe giustificazione, pertanto, un potere regionale di etero-determinazione numerica di minimi salariali legali, né sarebbe dirimente la deduzione regionale per cui la disposizione impugnata si limiterebbe a individuare per legge i requisiti di partecipazione alle gare, dal momento che essa interverrebbe in un intero settore lavorativo sotto il profilo salariale, comprimendo l'autonomia della contrattazione collettiva.

5.2.1.- Ad avviso dell'Avvocatura, inoltre, la direttiva 2022/2041/UE, in conformità all'art. 153, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non obbligherebbe gli Stati a introdurre un salario minimo legale; il sistema italiano basato sulla contrattazione collettiva e sull'art. 36 Cost. (retribuzione proporzionata e sufficiente) sarebbe compatibile con la direttiva, mentre una legge regionale che introducesse un salario minimo si porrebbe in contrasto con i parametri costituzionali e, nel metodo, con il diritto dell'Unione.

La sentenza RegioPost della Corte di giustizia, d'altra parte, confermerebbe che spetta alla dimensione interna dei singoli Stati il modo di determinazione del salario adeguato, derivante in Italia dal combinato disposto degli artt. 36 e 39 Cost., dimostrando anzi che la previsione controversa attiene alla più ampia disciplina del trattamento salariale.

5.2.2.- Sotto altro profilo, la fissazione di un parametro numerico minimo (e non di adeguatezza) renderebbe evidente che la disposizione impugnata non si limiterebbe a incentivare l'adozione di condizioni non inferiori a quelle previste nei contratti collettivi attraverso l'accesso al beneficio del contratto pubblico, ma imporrebbe un trattamento economico minimo in un intero settore rilevante della contrattualistica regionale.

5.2.3.- Non sarebbe, per altro verso, dirimente il richiamo alla relazione illustrativa al codice dei contratti pubblici. L'art. 11 del medesimo codice predisporrebbe un modello di rinvio alla contrattazione collettiva qualificata rimesso alla singola stazione appaltante, con poteri di verifica di equivalenza e possibilità di sindacato sull'idoneità del CCNL, senza introdurre alcuna base numerica; la disposizione impugnata, invece, provocherebbe lo spostamento della fonte dell'obbligo giuridicamente vincolante e del suo quantum «dalla contrattazione (con annesso controllo di adeguatezza) al precetto legislativo regionale», intervenendo in maniera penetrante sulla disciplina del lavoro alle dipendenze di operatori economici privati, in specie nel settore della sanità regionale.

5.3.- Quanto al secondo motivo di ricorso, l'eccezione di inammissibilità per erronea individuazione del parametro non sarebbe fondata in quanto la qualificazione della norma come «mera condizione di gara» o come «profilo organizzativo» non muterebbe la natura sostanziale dell'intervento, consistente nel «fissare un quantum retributivo rigido che incide su istituti civilistici».

6.- In data 14 ottobre 2025, nel giudizio iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2025, ha depositato memoria la Regione Puglia.

Nel ribadire gli argomenti già spesi a sostegno dell'inammissibilità e della non fondatezza delle questioni, la Regione dà conto dell'intervenuta entrata in vigore della legge 26 settembre 2025, n. 144 (Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione) per ribadire che il legislatore regionale non avrebbe introdotto una soglia di salario minimo applicabile a tutti i contratti di lavoro, non avendo competenza per farlo, ma avrebbe previsto un minimo tabellare per le sole procedure di evidenza pubblica regionali.

7.- Il 15 ottobre 2025 la Regione Puglia ha depositato memoria anche nel giudizio iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2025, insistendo per l'accoglimento delle eccezioni di rito e di merito già dedotte e dando conto, anche in questo giudizio, della non interferenza della disposizione regionale impugnata con la sopravvenuta legge n. 144 del 2025.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il ricorso iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2025, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024, in riferimento agli artt. 36, primo comma, 39, quarto comma, e 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost.

La disposizione stabilisce che la Regione e gli enti strumentali indicati nel comma 1 dell'art. 2, non impugnato, «verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora».

La disposizione violerebbe l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto l'ordinamento non prevederebbe un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti; violerebbe, altresì, gli artt. 36, primo comma, e 39, quarto comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con i parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva; l'art. 117, secondo comma, Cost. alle lettere *l*), atteso che la disciplina delle retribuzioni nei rapporti di lavoro, sia pubblico che privato, sarebbe ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile, e *m*), che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, per le esigenze di uniformità ed eguaglianza che permeano la disciplina del contratto di lavoro.

2.- Con separato ricorso, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, tra l'altro, l'art. 21 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024, che ha modificato l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024, stabilendo che «le parole “un trattamento economico minimo” sono sostituite dalle seguenti: “una retribuzione minima tabellare”».

3.- Attesa la sostanziale identità delle questioni, i ricorsi meritano di essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

Restano riservate a separata decisione le restanti questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2025.

4.- Preliminarmente occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso iscritto al n. 5 reg. ric. del 2025 sollevata dalla difesa regionale per mancanza di corrispondenza tra la disposizione impugnata e quella oggetto dell'autorizzazione governativa.

4.1.- L'eccezione non è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte nei giudizi in via principale deve sussistere una «piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (tra le molte, sentenze n. 161 del 2025 e n. 142 del 2024).

La deliberazione del Consiglio dei ministri alla base del ricorso iscritto al n. 5 reg. ric. del 2025, adottata nella seduta del 23 gennaio 2025, indica come oggetto dell'impugnazione la legge reg. Puglia n. 30 del 2024, di cui sono indicati il titolo «Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia» e la pubblicazione nel B.U.R. Puglia n. 95 del 2024. Le conclusioni del ricorso chiedono che l'illegittimità costituzionale sia dichiarata nei confronti dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024, anche in questo caso con riferimento al titolo della legge e alla pubblicazione nel B.U.R., sicché per questo aspetto la deliberazione governativa e il ricorso coincidono.

4.2.- La difesa regionale rileva, inoltre, che nella parte motiva il ricorso, riprendendo la relazione ministeriale allegata alla deliberazione governativa, dà immediatamente atto della sopravvenuta modifica dell'art. 2, comma 2, e pure adotta indistintamente le espressioni «trattamento economico minimo» e «retribuzione minima tabellare» relative alla versione originaria e alla versione modificata della disposizione, con conseguente inammissibilità del ricorso per questa specifica ragione.

4.2.1.- Anche per questo profilo l'eccezione non è fondata.

È dirimente il rilievo che, con deliberazione adottata nella medesima seduta del 23 gennaio 2025, il Consiglio dei ministri ha autorizzato l'impugnazione con distinto e autonomo atto della legge reg. Puglia n. 39 del 2024, indicata mediante il titolo «Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026» e la pubblicazione nel B.U.R. Puglia 30 novembre 2024, n. 11. Questa legge, e *in parte qua* il suo art. 21, che ha modificato l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024, è oggetto del ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. del 2025.

Le due deliberazioni di autorizzazione governativa, adottate nella stessa data e riferite distintamente alle due leggi regionali, rendono chiara la volontà del Governo di impugnare sia il testo originario dell'art. 2, comma 2, recante l'espressione «trattamento economico minimo» - oggetto del ricorso iscritto al n. 5 reg. ric. del 2025 - sia il testo risultante dalla modifica introdotta dall'art. 21 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024, relativo alla «retribuzione minima tabellare» - oggetto del ricorso iscritto al n. 7 del medesimo registro.



Risulta condivisibile, pertanto, l'assunto dell'Avvocatura generale, svolto nella memoria difensiva, secondo cui, nel ricorso avverso la originaria formulazione dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024, il riferimento alla disciplina sopravvenuta ha una funzione meramente ricostruttiva e non altera il perimetro dell'impugnazione concernente la disposizione originaria.

5.- La Regione Puglia ha eccepito anche l'inammissibilità del ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. del 2025 perché la disposizione impugnata e i parametri costituzionali non sarebbero indicati nella deliberazione del Consiglio dei ministri, ma soltanto nella allegata relazione del Dipartimento per gli affari regionali.

5.1.- L'eccezione non è fondata.

La deliberazione del Consiglio dei ministri indica che la legge reg. Puglia n. 39 del 2024 è impugnata «secondo i termini e le motivazioni di cui all'allegata relazione». L'allegata relazione puntualmente identifica le disposizioni impugnate - l'art. 21 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 e, dunque, il testo come modificato dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 - e i relativi parametri. Non sussiste, dunque, il vizio lamentato dalla difesa regionale.

6.- Può procedersi, pertanto, all'esame contestuale delle questioni promosse nei confronti dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 sia nella versione originaria, sia nella versione modificata.

6.1.- Conviene premettere un inquadramento normativo della disposizione impugnata.

L'art. 2 è contenuto in una legge composta da due soli articoli, il cui titolo è «Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia». L'art. 2 è rubricato «Procedure di gara». Il comma 1, non impugnato, prevede che: «La Regione Puglia, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali indicano in tutte le procedure di gara, in coerenza con quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), che al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni sia applicato il contratto collettivo maggiormente attinente alla attività svolta, stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, salvo restando i trattamenti di miglior favore».

Il comma 2, unico impugnato, stabilisce nella versione originaria: «I soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora». Per effetto della modifica introdotta dall'art. 21 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024, le parole «un trattamento economico minimo» sono state sostituite dalle parole «una retribuzione minima tabellare».

I commi 3 e 4 dell'art. 2, anch'essi non impugnati, disciplinano la facoltà degli operatori economici di applicare un diverso contratto collettivo, da dichiararsi in sede di offerta, l'obbligo delle stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 11 cod. contratti pubblici, di verificare che tale contratto garantisca ai dipendenti le medesime tutele e i criteri del giudizio di equivalenza.

6.2.- Quanto all'ambito oggettivo di applicazione, risulta dalla rubrica e dal tenore testuale dell'intero articolo che l'impugnato comma 2 è destinato a trovare applicazione nelle procedure di evidenza pubblica bandite dall'amministrazione regionale e dagli enti strumentali. La disposizione, in particolare, nel porre in capo alle stazioni appaltanti l'obbligo di verifica di una soglia retributiva minima, detta un criterio di selezione del contratto collettivo che le stazioni appaltanti sono chiamate a indicare negli atti di gara, fermo restando il potere dell'operatore economico di indicare un diverso contratto collettivo che garantisca tutele equivalenti.

L'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024, pertanto, in entrambe le versioni controverse, non introduce un obbligo generalizzato di retribuzione minima che si imponga direttamente a tutti i contratti di lavoro privato subordinato posti in essere nel territorio regionale, ma ha un ambito di applicazione circoscritto agli appalti pubblici e alle concessioni affidati dalla Regione e dai suoi enti strumentali.

6.3.- Quanto alle finalità della disciplina, risulta dai lavori preparatori che la Regione Puglia, con una serie di interventi normativi, ha inteso porre norme volte ad assicurare condizioni di lavoro dignitose e a garantire i diritti dei lavoratori.

La legge reg. Puglia n. 30 del 2024, in particolare, vorrebbe contrastare il dumping contrattuale, alimentato dalla coesistenza di molteplici contratti collettivi in uno stesso settore, spesso sottoscritti da soggetti poco o per nulla rappresentativi, che finirebbe per favorire il cosiddetto "lavoro povero", consentendo un confronto concorrenziale fondato sulle retribuzioni più basse, a discapito delle tutele del lavoro e della qualità dell'offerta (sul tema, si veda la sentenza n. 156 del 2025, nonché Cass., sez. lavoro, n. 28323, n. 28321, n. 28320, n. 27769, n. 27713 e n. 27711 del 2023).

6.3.1.- La stessa direttiva 2022/2041/UE relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea (il cui recepimento è stato avviato dalla legge 21 febbraio 2024, n. 15, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2022-2023») riconosce



che negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e del calo delle adesioni ai sindacati, anche come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche (considerando n. 16). Nel fare esplicitamente salva la scelta degli Stati membri, in conformità alle proprie tradizioni, di prevedere salari minimi per legge, per contrattazione collettiva o mediante entrambi (art. 1, paragrafi 3 e 4; considerando n. 12 e n. 19), la direttiva istituisce un quadro di azioni volte a garantire l'adeguatezza dei salari minimi legali, ove previsti, la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o dai contratti collettivi (art. 1, paragrafo 1).

Recentemente, è intervenuta la sentenza della Corte di giustizia, grande sezione, 11 novembre 2025, causa C-19/23, Regno di Danimarca contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, che ha rigettato la domanda di annullamento integrale della citata direttiva, mentre ha annullato singole frazioni normative contenute nell'art. 5, relativo alle procedure per la determinazione dei salari minimi legali adeguati, in quanto ritenute un'ingerenza diretta nella determinazione delle retribuzioni, in violazione della esclusione di competenza dell'Unione di cui all'art. 153, paragrafo 5, TFUE.

6.4.- In questo quadro normativo si inserisce la legge reg. Puglia n. 30 del 2024.

Alla luce del tenore testuale e delle sue finalità, essa è ascrivibile al cosiddetto uso "strategico" dei contratti pubblici, ossia la previsione, nelle procedure di evidenza pubblica, di condizioni volte alla realizzazione di obiettivi sociali, tra cui la tutela dei lavoratori, che sono ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi (sentenza n. 4 del 2022).

6.5.- Le direttive di settore dell'Unione europea, nelle diverse fasi della loro evoluzione, hanno previsto la possibilità per le stazioni appaltanti di considerare fattori di ordine sociale e ambientale nelle procedure di evidenza pubblica attraverso l'inserimento negli atti di gara di "clausole sociali".

Anche la già richiamata direttiva 2022/2041/UE riconosce il ruolo fondamentale dei contratti pubblici per l'attuazione efficace della tutela del salario minimo, sia esso previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva (considerando n. 31 e art. 9, rubricato «Appalti pubblici»).

6.6.- Il legislatore statale ha da tempo recepito e fatto proprio l'uso "strategico" dei contratti pubblici di matrice europea attraverso istituti volti a contemperare la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza per il mercato (ancora, sentenza n. 4 del 2022), e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese (da ultimo, sentenza n. 80 del 2025).

È espressione di questo orientamento l'art. 11 cod. contratti pubblici che, in attuazione dell'art. 1, comma 2, lettera h), della legge 21 giugno 2022, n. 78 (Delega al Governo in materia di contratti pubblici), ha introdotto, tra i principi generali del codice, l'obbligo delle stazioni appaltanti di indicare nei bandi o inviti il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione.

6.7.- Dopo l'entrata in vigore delle disposizioni regionali controverse, l'art. 11 cod. contratti pubblici è stato modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 209 del 2024, il cui art. 73 ha contestualmente introdotto un apposito Allegato I.01 al codice, espressamente richiamato nell'art. 11 e recante criteri per la scelta del CCNL applicabile e per il giudizio di equivalenza che le stazioni appaltanti sono chiamate a svolgere.

Il legislatore statale, inoltre, è intervenuto con la legge n. 144 del 2025 con l'obiettivo di dare attuazione al diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost. (art. 1), dettando principi e criteri direttivi relativi anche ai trattamenti economici complessivi minimi negli appalti di servizi (art. 1, comma 2, lettera b).

6.8.- La conformità dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 all'art. 11 cod. contratti pubblici non è oggetto di contestazione e resta estranea al presente giudizio. I rinvii operati all'art. 11 del medesimo codice nei commi 1 e 3 della disposizione regionale, tuttavia, rilevano ai fini del corretto inquadramento della fattispecie normativa, che è indubbiamente circoscritto all'alveo degli appalti pubblici e delle concessioni. Vengono in gioco, pertanto, l'insieme dei beni e degli interessi di rango costituzionale e unionale sottesi al sistema dei contratti pubblici, tra cui, in relazione alla disciplina di cui è causa, la libertà degli operatori economici di decidere se partecipare alla procedura di evidenza pubblica e, per coloro che si siano determinati a presentare un'offerta, la possibilità di optare per un diverso contratto collettivo, se pure condizionato al giudizio di equivalenza.

7.- Ricostruito l'ambito di applicazione della disposizione impugnata, può procedersi all'esame delle singole questioni.



7.1.- Con il primo motivo di ricorso, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 è impugnato per violazione dell'art. 36, primo comma, Cost.

La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione e per inconferenza del parametro, in quanto la disposizione non stabilirebbe un principio generale, ma soltanto un requisito relativo alle procedure di gara regionali.

7.2.- L'eccezione è fondata per entrambi i profili.

Costituisce principio costante della giurisprudenza di questa Corte quello per cui «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate», per cui «il ricorrente deve proporre una motivazione che non sia meramente assertiva ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito» (sentenze n. 136, n. 126, n. 106 e n. 28 del 2025).

Il ricorrente si limita a dedurre che l'ordinamento non prevede un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti. Si tratta di una affermazione assertiva, dal momento che il ricorrente non chiarisce perché la previsione di una soglia minima retributiva dovrebbe porsi in contrasto con i principi di sufficienza e di proporzionalità della retribuzione garantiti dall'art. 36, primo comma, Cost., né si esprime sull'incidenza di tale soglia quale criterio di selezione del contratto collettivo applicabile all'appalto o alla concessione, dunque in relazione allo specifico assetto degli interessi che connota l'ambito delle procedure di evidenza pubblica.

La questione relativa alla violazione dell'art. 36, primo comma, Cost., pertanto, è inammissibile.

8.- Sempre con il primo motivo di ricorso il ricorrente lamenta un contrasto con gli artt. 36, primo comma, e 39, quarto comma, Cost., per violazione dei principi costituzionali posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva.

Anche di questa questione la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità, in quanto la censura sarebbe «oscura» e generica nella motivazione.

8.1.- L'eccezione è fondata per ragioni analoghe a quelle già menzionate.

Il ricorso assume l'erronea prospettiva dell'incidenza imperativa e cogente della disposizione regionale sulla generalità dei rapporti di lavoro privato subordinato o comunque sull'intera fascia del mercato del lavoro coperta dalla contrattualistica pubblica regionale, ma non affronta i profili della compatibilità o meno con gli evocati parametri della fissazione di una soglia minima retributiva quale criterio per la selezione del CCNL applicabile in sede di gara, omettendo ogni considerazione sia sugli obblighi delle stazioni appaltanti, sia sulle facoltà degli operatori economici.

La questione relativa alla violazione degli artt. 36, primo comma, e 39, quarto comma, Cost., pertanto, è inammissibile.

9.- Con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo il ricorrente, ogni norma che disciplina il contratto, inteso come fonte regolatrice del rapporto di lavoro subordinato, rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale, per cui la previsione di una soglia salariale di riferimento determinerebbe un intervento nella disciplina del lavoro privato subordinato sottratta al legislatore regionale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 50 del 2005).

La Regione eccepisce l'inammissibilità della questione per erronea individuazione del parametro costituzionale, che avrebbe se mai dovuto essere l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la materia della tutela della concorrenza, sempre a motivo che la disposizione controversa circoscrive la sua incidenza al solo ambito dei contratti pubblici regionali.

9.1.- L'eccezione merita di essere accolta.

La giurisprudenza di questa Corte è ferma nel ritenere che le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla tutela della concorrenza (tra le tante, sentenze n. 80 del 2025 e n. 174 del 2024).

È pacifico, inoltre, che la disciplina dei contratti pubblici comprende anche profili essenziali del diritto dei contratti relativi alle fasi di conclusione ed esecuzione dell'appalto (sentenze n. 79 del 2023 e n. 23 del 2022). Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'attrazione di una disposizione nell'area del diritto privato dipende dall'oggetto e dal contenuto della norma, dalla sua *ratio* e dalla finalità che persegue, mentre non è di per



se dirimente il coinvolgimento di istituti disciplinati dal codice civile. Proprio con riferimento al contratto pubblico d'appalto sono stati ravvisati aspetti di specialità rispetto a quanto previsto dal codice civile, relativi alla fase di stipulazione e di esecuzione del contratto, che non costituiscono tuttavia un ostacolo al riconoscimento della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 132 del 2023).

In più occasioni, d'altra parte, questa Corte si è occupata di istituti di diritto privato correlati all'esecuzione del contratto di appalto che assumono rilievo sin dalla fase di gara, in quanto contribuiscono a definire le condizioni di parità di accesso degli operatori economici (sentenza n. 79 del 2023) e sono ispirati a un principio di continuità che deve sussistere lungo l'intera fase procedimentale, dalla predisposizione dei meccanismi di selezione del contraente, all'aggiudicazione del contratto e alla sua esecuzione, a garanzia del fatto che le imprese, nella fase di esecuzione, si mantengano in possesso di requisiti già emersi in condizione di par condicio nella fase di gara, spesso proprio con riferimento a obblighi connessi alla tutela dei lavoratori (sentenza n. 44 del 2023).

9.2.- Nel caso di specie, tuttavia, come già evidenziato, il ricorrente prospetta una violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile senza considerare che la disciplina regionale impugnata afferisce alla sfera dei contratti pubblici. L'errore di prospettiva in cui incorre il ricorrente nel ricostruire la fattispecie normativa, come se si trattasse di una disciplina imperativa di portata generale applicabile a tutti i contratti di lavoro privato subordinato, si riflette nel fatto che non è dedotto alcun profilo di censura con riferimento all'assetto dei beni e degli interessi, connessi alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, che assumono consistenza nello specifico settore dei contratti pubblici. Non è sufficiente, da questo punto di vista, la prospettazione di una generalizzata interferenza con l'attività negoziale, che non dia conto delle peculiari condizioni in cui tale interferenza opera nelle procedure di evidenza pubblica.

La questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. pertanto, è inammissibile.

9.3.- Quanto ai riflessi concorrenziali della disciplina, nessun rilievo può assumere l'inciso, appena accennato dal ricorrente, secondo cui l'intervento regionale sarebbe «limitativo della libera concorrenza tra gli operatori economici». L'inciso è formulato in entrambi i ricorsi in seno al primo motivo, relativo ai parametri costituzionali sostanziali, artt. 36, primo comma, e 39, quarto comma, Cost., e non al secondo motivo, relativo ai profili competenziali; è sprovvisto del relativo parametro e del tutto privo di motivazione, sicché appare inidoneo a fondare una autonoma questione di legittimità costituzionale.

Resta impregiudicata ogni valutazione di merito in ordine ai profili competenziali attinenti alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile non dedotti nei presenti ricorsi.

10.- Anche la questione relativa al contrasto dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2024 con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dedotta con il secondo motivo di ricorso, è inammissibile.

Il ricorrente si limita ad affermare assertivamente che la disciplina del contratto di lavoro è fortemente permeata da esigenze di uniformità ed eguaglianza che giustificano la potestà legislativa esclusiva statale anche ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., ma non chiarisce in alcun modo perché e in che modo si realizzerebbe il preteso vulnus, incorrendo in un difetto assoluto di motivazione.

Anche la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pertanto, è inammissibile.

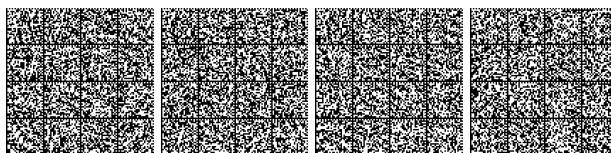
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione dell'ulteriore questione di legittimità costituzionale promossa con il ricorso n. 7 del registro ricorsi 2025;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia), promosse, in riferimento agli artt. 36, primo comma, 39, quarto comma, e 117, secondo comma, lettere l) e m), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026), promosse, in riferimento agli artt. 36, primo comma, 39, quarto comma, e 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250188





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 236

Ordinanza del 24 ottobre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro S.E.R. F.

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

CORTE DI APPELLO DI LECCE

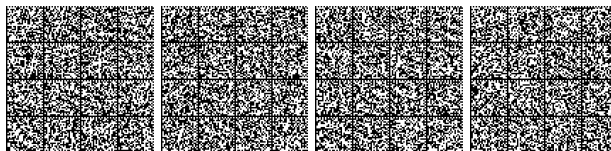
Il Consigliere di turno dott. Maurizio Petrelli, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 24 ottobre 2025

Osserva

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

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

Tale richiesta è stata formulata atteso che il predetto straniero ha proposto ricorso presso il Tribunale di Salerno avverso il diniego ricevuto dalla Commissione per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Salerno, ricorso ancora non definito.



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

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. Premessa

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di F. S. E. R., avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in data _____, risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - vedi Cass. civ. sez. I, 16.12.2019, n. 33178 - e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta - vedi Cass. civ. sez. I, 30.10.2019, n. 27939 -), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero, come nel caso di specie, i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 c.p.p., Cass. pen. sez. F., 11.8.2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

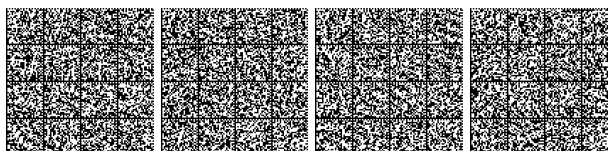
Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti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

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

Il decreto-legge 11.10.2024, n. 145, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* dell'11.10.2024 - Serie generale - n. 239, recante "disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali", al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (artt. 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato "modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46", modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di Appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16 comma 1 lettera b). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 10.12.2024 - Serie generale - n. 289.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo ("modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge



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

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

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

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

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall’art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell’art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di Appello di cui all’art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell’art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell’art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.



Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 10.12.2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

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

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

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

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

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

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

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4.12.2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di Appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di Appello competente, all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se risultasse effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di Appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di Appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dal massimario della Cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza I Sez. pen. 24.1.2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle Sezioni Penali della Corte di legittimità).

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19.3.2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di Appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di Appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia



alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16.1.2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione Penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di Appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6 comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di consolle civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto "pretorio" del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29.9.2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737 c.p.c.*, sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3.2.2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di Appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

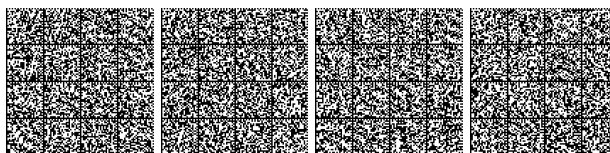
Presso la Corte di Appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i Consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8.1.2025). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Prima Sezione Penale della Corte e nella Corte di Assise di Appello. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

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

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

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal CSM nel parere reso con delibera del 4.12.2024, si evidenzia come non appaiono intellegibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti – quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo – tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di Appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di Appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015, 10-*ter*, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.



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

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

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

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

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

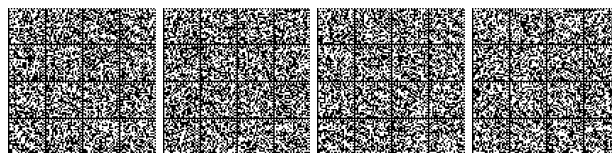
3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, Cost.

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

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

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: "Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori



stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori”). Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di Appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l’art. 25, primo comma, Cost. una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola – si argomentò in quell’occasione – «tutela una esigenza fondamentale unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio.

La illegittima sottrazione della re giudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall’uno all’altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento – e, dunque, della designazione di un nuovo giudice “naturale” – che il legislatore, nell’esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

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

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

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



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

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

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

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

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

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte EDU 7.10.2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive “processuali penali” anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di Appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Cost. (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, “come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 – il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 – trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-



reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta ‘sospensiva’). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l’espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all’art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici”. D’altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l’ingresso, la permanenza o l’espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l’art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5.10.2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l’art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all’allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l’ambito di applicazione dell’art. 5, § 1 lettera *f*), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15.12.2016, e altri c. Italia), ed è accettabile – sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25.6.1996, Amuur c. Francia) - solo per consentire agli Stati di prevenire l’immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all’immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà – inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell’esame della sua domanda di protezione internazionale - in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte europea dei diritti dell’uomo - punto fondamentale -, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell’Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8.11.2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell’ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell’ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l’esame della sua domanda, costituisce un’ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all’art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l’art. 2, lettera *h*), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell’isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all’interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l’eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell’arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di Appello in quest’ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di Appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di Appello, senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l’aver sottratto questa materia al suo giudice “naturale”, e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l’art. 102, comma 2,



Cost., mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

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

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

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di Appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16.1.2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606 lettera *a)*, *b)* e *c)* del c.p.p., risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di Appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di Appello (individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di "riesame", che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737 c.p.c.*, e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3.2.2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di Appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità Giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

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



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

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

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

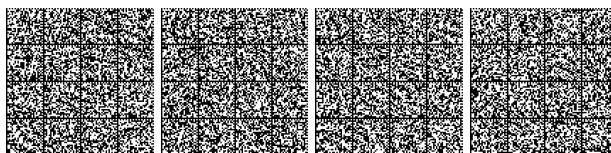
Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale,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

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

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, CEDU (*cf.*: Corte EDU, 17.4.2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).

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

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, grande sezione, 8.11.2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi pre-



supposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

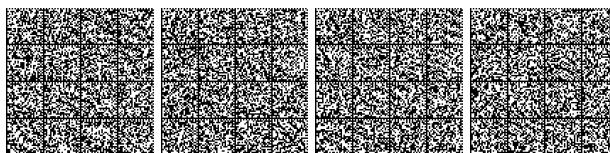
Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia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

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte EDU 17.4.2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo standard di "rapidità" è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di Giustizia UE, 31.1.2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

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

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

Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) "non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti – oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale –, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente



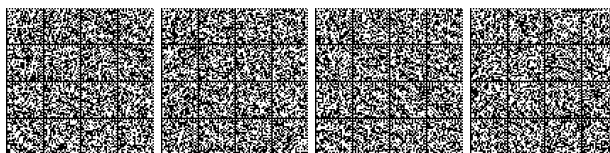
alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la «manifesta illegittimità» del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l'espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che «[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria» (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattamento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2.1.2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 c.p.c., vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b*) dell'art. 606 codice di procedura penale si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen. sez. V, 7.10.2016, n. 47575). È evidente che trattasi di vizio non deducibile nel caso di specie, non essendo coinvolta la legge penale sostanziale nella materia dei trattenimenti (sicché, sotto questo profilo è opinabile la decisione assunta in una prima pronuncia della Cassazione penale – vedi Cass. pen. sez. I, 7.3.2025, n. 9556 – che ha ritenuto che il richiamo all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale denunciabile in sede di legittimità impone di dare rilievo alle disposizioni che comportano una restrizione analoga alla libertà personale, ancorché non espressamente definite come “penali” dal legislatore, tali essendo quelle sui trattenimenti derivanti in via provvisoria dal provvedimento questorile impositivo o da sua proposta di proroga, la cui stabile legittimità si ricollega al provvedimento giurisdizionale richiesto dall'art. 13 Cost.: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all'ordinanza di convalida dell'arresto o del fermo emessa all'esito dell'udienza di cui all'art. 391 codice di procedura penale e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c*) dell'art. 606 codice di procedura penale che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L'art. 606 lettera *c*) codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606 lettera *c*) codice di procedura penale (in combinato disposto con l'art. 111, comma 7, Cost.) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cass. pen. sez. I, 24.1.2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3.7.1. del Considerato in diritto), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell'art. 111, comma 7, Cost. (“Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, Cost. garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale «per violazione di legge»: nozione nella quale «va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento [...] intesa quest'ultima come motivazione “del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]”» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data”).

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



Tutto ciò a fronte degli ampi poteri che la giurisprudenza, in ossequio anche alle norme europee, come interpretate dalle rispettive Corti (di Strasburgo e del Lussemburgo), riconosce al giudice della convalida o della proroga del trattenimento, che può spingersi, anche di ufficio, a verificare le condizioni di manifesta illegittimità della revoca del titolo di protezione, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale dello straniero attraverso il trattenimento finalizzato all'espulsione (Cass. civ. sez. I, 20.3.2019, n. 7841); ovvero, può spingersi, oltre che all'esistenza ed efficacia del provvedimento espulsivo, anche alla verifica delle condizioni di manifesta illegittimità del medesimo, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale (Cass. civ., 30.7.2014, n. 17407); ovvero può spingersi a rilevare incidentalmente, per la decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità dello straniero (Cass. civ., 7.3.2017, n. 5750), e ciò, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 in relazione all'art. 5 par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed esaustivo, anche mediante l'acquisizione officiosa degli elementi di prova documentale relativi a provvedimenti presupposti che, anche in via derivata, hanno inciso sulla legittimità del decreto di espulsione e, quindi, del decreto di trattenimento (Cass. civ., sez. I, 15.2.2025, n. 3843).

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

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al "minimo costituzionale" del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile", esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione (Cass. civ. sez. un., 7.4.2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 5) codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali "il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili", ovvero la "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile") che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606 lettera c) c.p.p., ma ai sensi dell'art. 606 lettera e) codice di procedura penale – vedi Cass. pen. sez. V, 20.1.2021, n. 19318, Cass. pen. sez. II, 4.3.2010, n. 12329 -, ipotesi non richiamata.

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, benché sussiste fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate ad impugnarlo adeguandosi ad una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cass. pen., Sez. I, 22.4.2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente "medio" (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente, e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.



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

P. Q. M.

La Corte nella persona del Consigliere di turno

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953

Solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 Cost., nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale, nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di Appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

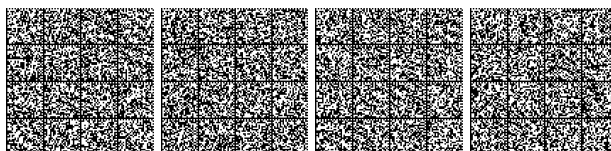
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 24 ottobre 2025

Il consigliere di turno: PETRELLI



N. 237

Ordinanza del 24 ottobre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro M. K.

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

CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere di turno dott. Maurizio Petrelli, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 24 ottobre 2025

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi degli artt. 14 del decreto-legge n. 286/1998 e 6 del decreto legislativo n. 142/2015, la convalida del trattenimento nei confronti di K M, cittadino nato in il 1 , trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Modena in data .

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

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

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. Premessa



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

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

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

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

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, pubblicata in *G.U.* del 10 dicembre 2024 — serie generale — n. 289.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'articolo 3 e introduzione dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lett. *d*) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo,



del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

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

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

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

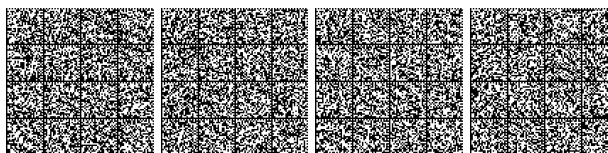
In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lett. a), b) e c) del del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

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

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

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

Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lett. b), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6,



comma 5-bis, decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lett. a), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-bis, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

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

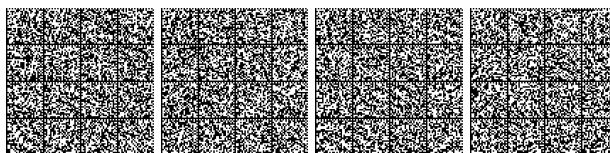
Per effetto dell'intervento «sostitutorio», il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera — emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di Appello in composizione monocratica, ai sensi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

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

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

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

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di Appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di Appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di Cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16.1.2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione Penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di Appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6 comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo



civile telematico, mediante l'utilizzo di consolle civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale ex art. 737 del codice di procedura civile, sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di Appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

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

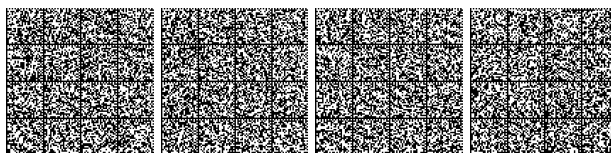
2.3 La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

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

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

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di Appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli artt. 6, 6-bis, 6-ter, decreto legislativo n. 142/2015, 10-ter, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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



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

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

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

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

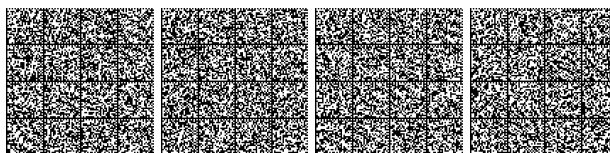
3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

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

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

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



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

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

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

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

3.2. Rispetto agli artt. 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, Costituzione.

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

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



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

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

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

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

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, Costituzione una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio.

La illegittima sottrazione della *re giudicanda* al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice «naturale» — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

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

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

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

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



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

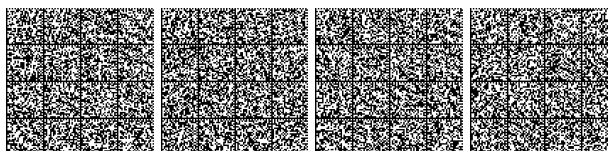
È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento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

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

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

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

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lett. *f)*, CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile



— sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25.6.1996, Amuur c. Francia) - solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale - in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo - punto fondamentale -, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo status di rifugiato. Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'articolo 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

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

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

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

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



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

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

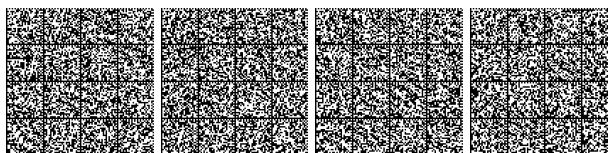
Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di Appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte EDU17.4.2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo standard di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

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

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

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

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lett. a), b) e c) del codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2.1.2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lett. b) dell'art. 606 del codice di procedura penale si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso



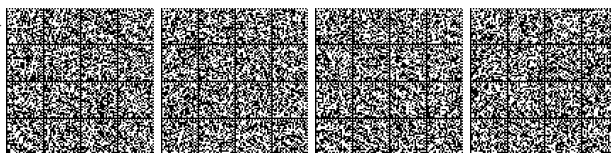
concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen. sez. V, 7 ottobre 2016, n. 47575).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

L'art. 606, lett. c) del codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606, lett. c) del codice di procedura penale (in combinato disposto con l'art. 111, comma 7, Costituzione) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cass. pen. sez. I, 24 gennaio 2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3 luglio 1. del Considerato in diritto), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell'art. 111, comma 7, Costituzione («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, Costituzione garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale «per violazione di legge»: nozione nella quale «va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento [...] intesa quest'ultima come motivazione «del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data»)).

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

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

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



Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, del codice di procedura civile, disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. sez. un., 7.4.2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 5) del codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606 lett. c) del codice di procedura penale, ma ai sensi dell'art. 606 lett. e) del codice di procedura penale — vedi Cass. pen. sez. V, 20.1.2021, n. 19318, Cass. pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata.

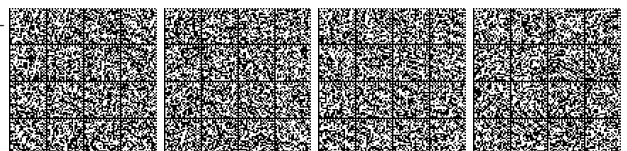
Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, benché sussiste fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate ad impugnarlo adeguandosi ad una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cass. pen., Sez. I, 22.4.2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente, e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

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

P.Q.M.

La Corte nella persona del Consigliere di turno,

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953 solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, Costituzione, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2, Costituzione, agli artt. 3, 10, comma 3, e 24 Costituzione, nonché agli artt. 11 e 117, comma 1, Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lett. f) e 4, CEDU, e agli artt. 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riferimento agli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla



Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale, nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di Appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lett. a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

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

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

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 24 ottobre 2025.

Il Consigliere di turno: PETRELLI

25C00297

N. 238

Ordinanza del 24 ottobre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro E. I.

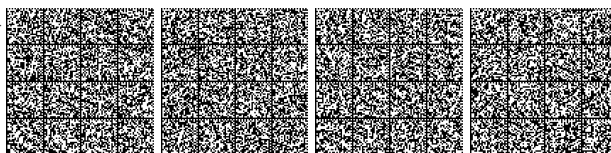
Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015 e dell'art. 10-ter,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

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

CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il consigliere di turno dott. Maurizio Petrelli,

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 24 ottobre 2025



OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

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

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

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

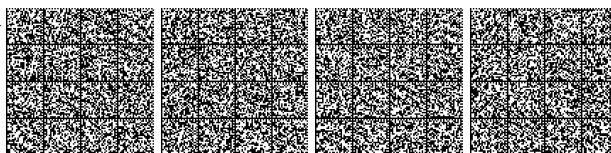
*2. In punto di rilevanza della questione.**2.1. Premessa*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come



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

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

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

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

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

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015, 10-*ter*, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.



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

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

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

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

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

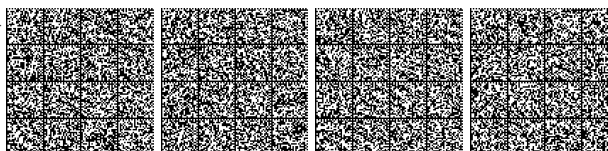
3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

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

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

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri;



Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, della Costituzione una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — “tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio.

La illegittima sottrazione della re giudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice ‘naturale’ — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente” (punto 2 del Considerato in diritto).

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

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

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



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

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

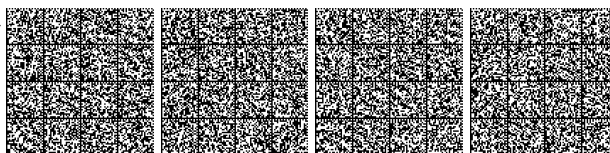
È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento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

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

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

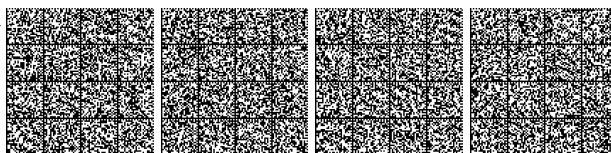
Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale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

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato



ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l’espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all’art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D’altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l’ingresso, la permanenza o l’espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l’art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia comma Francia, dove si precisa che l’art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all’allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l’ambito di applicazione dell’art. 5, § 1 lettera f), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri contro Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur contro Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l’immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all’immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell’esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale —, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell’Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell’ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell’ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l’esame della sua domanda, costituisce un’ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all’art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l’art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell’isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all’interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

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



zione presso gli organi giudiziari ordinari di sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

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

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

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì intro-



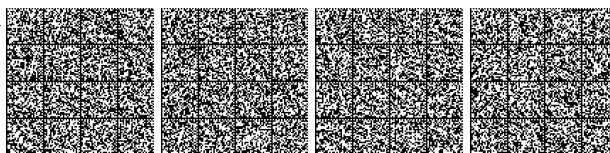
dotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

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

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

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

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

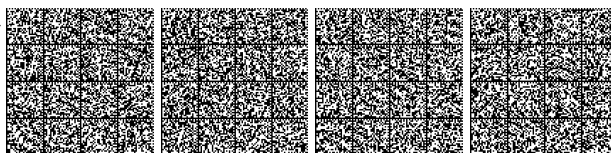


Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti — oltre che il coinvolgimento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

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

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

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



di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data)»).

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

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

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

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

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, benché sussiste fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate ad impugnarlo adeguandosi ad una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cassazione pen., Sez. I, 22 aprile 2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e



cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente, e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

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

P. Q. M.

La Corte nella persona del consigliere di turno,

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

Solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, della Costituzione, agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1, lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017 convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato i provvedimenti oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

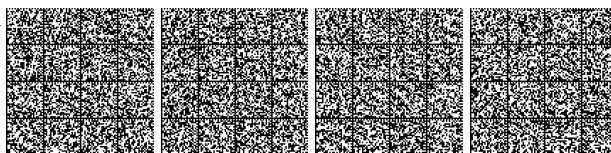
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 24 ottobre 2025.

Il consigliere di turno: PETRELLI



N. 239

Ordinanza del 21 ottobre 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da S. L. e altri

Processo penale – Ricusazione del giudice – Provvedimenti del giudice sulla richiesta di archiviazione – Mancata previsione che la persona offesa che ha proposto l'opposizione alla richiesta di archiviazione sia legittimata a ricusare il giudice per le indagini preliminari in relazione all'udienza fissata ai sensi dell'art. 409, comma 2, cod. proc. pen.

– Codice di procedura penale, artt. 37, 38 e 409, commi 2, 3, 4 e 5.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giacomo Rocchi - Presidente;
Paola Masi - relatore;
Angelo Valerio Lanna;
Alessandro Centonze;
Paolo Valiante

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

- 1) L S nata a ... il ...;
- 2) C N nata a ... il ...;
- 3) C D nato a ... il ...;
- 4) C D nata a ... il ...;
- 5) C D nato a ... il ...;
- 6) G F nata a ... il ...;
- 7) C A nato a ... il ...;
- 8) C M nato a ... il ...;
- 9) C A nata a ... il ...;
- 10) C C nato a ... il ...;

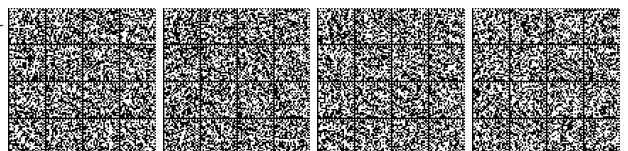
Avverso l'ordinanza del 13 giugno 2025 della Corte di appello di Catanzaro;

Emessa nel procedimento a carico di S G nato a ... il ... udita la relazione svolta dal consigliere Paola Masi;

Lette le conclusioni del pubblico ministero, nelle persone dei sostituti procuratori generali Gaspare Sturzo e Tomaso Epidendio che hanno rispettivamente chiesto, con requisitorie scritte, la declaratoria di inammissibilità del ricorso, ovvero la proposizione di una questione di legittimità costituzionale e, in subordine, il rigetto del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. Con ordinanza emessa in data 13 giugno 2025 la Corte di appello di Catanzaro ha dichiarato inammissibile la richiesta di ricusazione presentata da S L anche nei nomi della figlia minore N C, D C, D C, D C, F G, A C, M C, A C e C C, persone offese nel processo relativo all'omicidio di F C.



I predetti hanno ricusato il giudice per le indagini preliminari dott.ssa Elisa Marchetto, ravvisando una causa di incompatibilità determinata da atti da lei compiuti in un diverso procedimento, in particolare nella emissione, nei confronti di alcuni componenti della famiglia C di una ordinanza cautelare in data 3 dicembre 2024, nella quale sarebbero presenti valutazioni pregiudicanti per la decisione sulla richiesta di archiviazione del procedimento a carico di G S indagato per l'omicidio del loro familiare F C

I due procedimenti scaturiscono dalla medesima vicenda: il v.isp. S, intervenuto per fermare e identificare F C, venne aggredito e ferito da alcuni familiari di quest'ultimo e sparò con la sua pistola di ordinanza, uccidendo l'uomo che voleva fermare; la dott.ssa Marchetto, che aveva disposto una misura cautelare a carico dei familiari del deceduto, descrivendone la condotta come particolarmente violenta e brutale, nonché tale da costringere il S a difendersi, è stata poi designata per decidere sulla richiesta, avanzata dal pubblico ministero, di archiviare il procedimento a carico di quest'ultimo, perché avrebbe agito per legittima difesa.

I familiari del deceduto, nella qualità di persone offese dal reato, hanno presentato opposizione contro la richiesta di archiviazione ai sensi dell'art. 410 del codice di procedura penale; conosciuta l'identità del giudice che ha fissato l'udienza in Camera di consiglio, hanno presentato la dichiarazione di ricusazione.

Con l'ordinanza impugnata, la Corte di appello di Catanzaro ha dichiarato inammissibile la dichiarazione di ricusazione, sulla considerazione che la persona offesa, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, non è legittimata a presentare dichiarazione di ricusazione, ai sensi dell'art. 37 del codice di procedura penale, non essendo parte processuale.

2. Avverso l'ordinanza hanno proposto ricorso le predette persone offese, con un unico atto predisposto dai loro difensori avv. Tiziano Saporito e Andrea Filici, articolando un unico motivo, con il quale deducono la violazione di legge, in relazione all'art. 37 del codice di procedura penale e agli articoli 24, 111, 117 della Costituzione e all'art. 6 CEDU.

La dichiarazione di ricusazione è stata presentata nei confronti del giudice per le indagini preliminari che ha fissato l'udienza per la decisione sulla richiesta di archiviazione presentata dal pubblico ministero, in quanto si tratta della stessa persona fisica che, nell'emettere una misura cautelare a carico di alcuni degli istanti, ha espresso un'anticipazione di giudizio, dimostrando, nella vicenda relativa all'uccisione di F C, di avere aderito totalmente alla versione difensiva fornita dall'indagato G S di avere sparato per autodifesa; il giudice ha, così, pregiudicato la propria terzietà, attribuendo ai congiunti del deceduto, definiti «clan», gravi atti di aggressione contro quest'ultimo.

Secondo i ricorrenti, l'ordinanza impugnata è errata laddove esclude il diritto della persona offesa di ruscare il giudice solo perché non formalmente costituita quale parte processuale, nonostante essa abbia esercitato i propri diritti nel processo, opponendosi alla richiesta di archiviazione.

L'interpretazione formalistica dell'art. 37 del codice di procedura penale non tiene conto dell'evoluzione del sistema processuale e delle norme sovranazionali. L'opposizione all'archiviazione è un atto di impulso processuale, che trasferisce l'attività di indagine del pubblico ministero su un piano giurisdizionale, instaurando un autonomo procedimento in cui la persona offesa opponente è parte processuale a tutti gli effetti, essendo il motore di quell'azione processuale ed esercitando il diritto al contraddittorio.

La lettura formalistica dell'art. 37 del codice di procedura penale è irragionevole e contrasta con gli articoli 111 e 117 della Costituzione, in quanto viola il principio di parità delle parti e il concetto di «giusto processo». Essa contrasta anche con l'art. 6 CEDU, che ha riconosciuto da tempo come l'azione del giudice penale possa incidere sui diritti di natura civile.

Secondo i ricorrenti deve procedersi, pertanto, ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 37 del codice di procedura penale; in subordine, essi chiedono di sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma, nella parte in cui non prevede che la persona offesa, che ha proposta opposizione alla richiesta di archiviazione, sia legittimata a proporre dichiarazione di ruscazione del giudice designato per decidere sull'opposizione stessa.

3. Il ricorso è stato registrato formando due diversi fascicoli, poi riuniti.

Nel procedimento n. 20813/25 il sostituto procuratore generale, nella sua requisitoria scritta, ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità del ricorso, mentre nel procedimento n. 22120/2025, riunito al precedente, il sostituto procuratore generale ha chiesto, in via principale, sollevarsi questione di legittimità costituzionale circa l'omessa previsione della possibilità, per la persona offesa che si oppone alla richiesta di archiviazione, di proporre ruscazione, e in via subordinata il rigetto del ricorso.

4. L'avv. Tiziano Saporito, in data 20 settembre 2025, ha depositato una memoria di replica alle requisitorie del procuratore generale, ribadendo la necessità di una interpretazione estensiva dell'art. 37 del codice di procedura penale, essendo la lettura formalistica della norma in contrasto con l'art. 111 della Costituzione e con il principio di parità



delle parti, e chiedendo, in via subordinata, di sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione anche dell'art. 6 CEDU, avendo la Corte europea affermato che la decisione del giudice penale è spesso decisiva anche per l'azione civile della vittima, ed avendo la Corte europea dei diritti dell'uomo equiparato, in talune situazioni, la persona offesa alla parte civile.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è fondato, e la richiesta di sollevare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 del codice di procedura penale e dei connessi articoli 38 e 409 del codice di procedura penale, in relazione agli articoli 111 e 117, comma 2 della Costituzione e all'art. 6, paragrafo 1, della Carta europea dei diritti dell'uomo deve essere accolta, per la sua rilevanza e non manifesta infondatezza.

2. Tale questione è, in primo luogo, rilevante.

Il giudice ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione degli istanti, la dichiarazione di rikusazione presentata dalle persone offese nei confronti del giudice designato a decidere sulla loro opposizione all'istanza di archiviazione, avanzata dal pubblico ministero nel procedimento a carico della persona accusata dell'omicidio del loro familiare.

2.1. Tale decisione si fonda sulla prescrizione dell'art. 37 del codice di procedura penale, secondo cui «il giudice può essere rikusato dalle parti»: la giurisprudenza di legittimità, infatti, ha costantemente affermato che «la dichiarazione di rikusazione può essere proposta esclusivamente dalle “parti”, fra le quali non rientra la persona offesa dal reato, che tale qualifica non riveste in senso tecnico» (Sez. 2, n. 23901 del 12 aprile 2024, Rv. 286537, tra le molte). La estraneità della persona offesa alla qualifica di «parte processuale» in senso tecnico è stata sempre ribadita da questa Corte, anche nelle pronunce che hanno riconosciuto ad essa alcuni poteri e diritti, come quello di chiedere la rimessione in termini per costituirsi parte civile (Sez. 6, n. 25287 del 30 marzo 2023, Rv. 284791; Sez. 5, n. 34794 del 22 giugno 2022, Rv. 283673).

La giurisprudenza di legittimità, inoltre, ha sempre affermato che le disposizioni sulla rikusazione hanno natura di norme eccezionali e sono, pertanto, insuscettibili di interpretazione estensiva (Sez. 5, n. 36657 del 14 giugno 2007, Rv. 237713; Sez. 1, n. 15834 del 19 marzo 2009, Rv. 243747; Sez. 5, n. 2263 del 4 novembre 2022, dep. 2023, Rv. 284328; vedi anche Corte costituzionale n. 179/2024). La qualificazione di tali disposizioni come «norme eccezionali» impedisce una loro interpretazione costituzionalmente orientata, come richiesto dai ricorrenti: tale interpretazione, infatti, imporrebbe un'applicazione estensiva o addirittura analogica dell'istituto della rikusazione, mentre la stessa Corte costituzionale ha ritenuto necessario il vaglio di costituzionalità per l'estensione degli istituti della incompatibilità e della astensione del giudice, quanto alle cause che ne legittimano o impongono l'applicazione, e di conseguenza anche quanto alle cause che legittimano la rikusazione (si vedano, in particolare, Corte costituzionale n. 74/2024, e le sentenze numeri 306/1997, 307/1997 e 308/1997, in cui la Corte costituzionale ha indicato la possibilità di proporre questioni di costituzionalità delle norme di cui agli articoli 36 e 37 codice di procedura penale, al fine di ricomprendere situazioni diverse da quelle inquadrabili tra le cause di incompatibilità di cui all'art. 34 del codice di procedura penale).

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 129/2025, ha altresì affermato che «in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato», il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere tale interpretazione in termini di «diritto vivente» e di farne il presupposto interpretativo su cui richiedere il controllo del rispetto dei parametri costituzionali, anche ai soli fini della rilevanza della questione»: nel caso in esame il costante orientamento della Corte di cassazione in ordine alla natura eccezionale della norma di cui all'art. 37 del codice di procedura penale e alla sua non applicabilità alla persona offesa costituisce «diritto vivente», rispetto al quale è consentito chiedere la verifica del rispetto dei principi costituzionali.

2.2. La rilevanza della questione emerge con evidenza, dal momento che la carenza di legittimazione è l'unico motivo della declaratoria di inammissibilità della dichiarazione di rikusazione presentata dalle persone offese: tale carenza di legittimazione, infatti, ha impedito alla Corte di appello la verifica dell'ammissibilità di tale dichiarazione sotto il profilo processuale e della sua fondatezza nel merito. Non incidono, pertanto, sulla rilevanza della questione proposta le valutazioni in merito all'astratta proponibilità della rikusazione nella fase processuale dell'opposizione alla richiesta di archiviazione, o in merito alla fondatezza nel merito della dichiarazione proposta, essendo la decisione circa la legittimazione dei proponenti prodromica ad ogni ulteriore esame.

La Corte costituzionale, inoltre, ha affermato che ai fini dell'ammissibilità di una questione di legittimità, sotto il profilo della sua rilevanza, «è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale» (Corte Costituzione n. 129/2025, che



richiama Corte costituzionale n. 247/2021 e n. 215/2021): tale situazione sussiste nel presente caso, in cui la decisione censurata dai ricorrenti è stata assunta in applicazione dell'art. 37 del codice di procedura penale, e l'eventuale accoglimento della questione consentirebbe la proposizione della ricusazione, altrimenti ritenuta impossibile.

3. La questione risulta, altresì, non manifestamente infondata.

La Corte costituzionale, in numerose pronunce, ha affermato che il principio del giudice terzo e imparziale ha assunto un'autonoma rilevanza con l'inserimento dei principi del «giusto processo» nell'art. 111 della Costituzione, prevedendolo espressamente, al secondo comma, come un requisito essenziale dell'esercizio di ogni giurisdizione, e che la regola dell'imparzialità del giudice è codificata anche dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Corte Costituzionale n. 179/2024).

L'istituto della ricusazione, unitamente a quelli dell'incompatibilità e dell'astensione, è posto a garanzia del rispetto di tale principio, consentendo al soggetto che partecipa ad una fase processuale di richiedere il controllo della imparzialità del giudice in tutte quelle ipotesi in cui tale sua imparzialità appaia compromessa da situazioni concrete, non tipizzate, relative a comportamenti extraprocessuali o a decisioni assunte nel medesimo o in altri procedimenti, anche non penali. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 93/2024, ha affermato che il principio della imparzialità e terzietà del giudice deve essere rispettato anche nella procedura di archiviazione, sia pure con riferimento a quella pronunciata per la particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, che presuppone l'accertamento della sussistenza del reato, nonostante l'ordinanza di archiviazione abbia una natura sommaria e interlocutoria.

3.1. La mancata previsione della legittimazione della persona offesa a richiedere tale verifica della imparzialità e terzietà del giudice, a causa della mancata assunzione della qualità di parte nella fase delle indagini preliminari, e quindi anche nella fase conseguente alla proposizione di una opposizione alta richiesta di archiviazione, contrasta in primo luogo con il principio del «giusto processo» stabilito dall'art. 111, comma 2 della Costituzione, ed appare irragionevole.

La persona offesa, pur non rivestendo la qualifica di «parte» in senso tecnico, è ritenuta, dall'ordinamento processuale, portatrice di facoltà e diritti, come previsto ad esempio dagli articoli 90 e successivi del codice di procedura penale, che sono stati notevolmente ampliati dal decreto legislativo n. 212/2015 nonché dal decreto legislativo n. 150/2022, sia sotto il profilo del diritto ad essere informata in merito a specifiche vicende processuali, sia sotto il profilo della possibilità di dare un impulso processuale, con la presentazione di denunce e querele e con l'interlocuzione con il pubblico ministero e la sollecitazione del suo intervento, sia sotto il profilo del diritto ad essere coinvolta nelle procedure alternative di conclusione del procedimento, come la messa alla prova e l'applicazione della giustizia riparativa.

Uno di tali diritti, attribuiti dall'ordinamento, è quello di proporre opposizione alla richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero, ai sensi dell'art. 410 del codice di procedura penale: l'esercizio di tale diritto impone al giudice, se non rileva l'inammissibilità dell'opposizione, di fissare l'udienza camerale ed instaurare il contraddittorio, a cui lo stesso opponente è chiamato a partecipare, come previsto dall'art. 409, comma 2 del codice di procedura penale. L'ordinamento riconosce, quindi, che la persona offesa, nei reati commessi in suo danno, è portatrice di un interesse all'esercizio dell'azione penale meritevole di tutela, potendo essa sostenere davanti ad un giudice le proprie ragioni circa la necessità di proseguire le indagini preliminari e di svolgere il processo penale.

L'opposizione presentata dalla persona offesa instaura una fase procedimentale autonoma, che si svolge davanti ad un giudice e che, pur non concludendosi con una decisione definitiva, è funzionale alla tutela di un interesse della stessa: essa, quindi, è legittimata a rivolgersi ad un giudice per chiedere detta tutela, mediante un'attività giurisdizionale. La sua carenza di legittimazione a chiedere il controllo sulla imparzialità del giudice chiamato a svolgere tale attività giurisdizionale, però, impedisce, di fatto, di verificare che il giudizio conseguente alla sua domanda si svolga, con certezza, «davanti a giudice terzo ed imparziale», stante anche la limitata possibilità di impugnare l'ordinanza emessa da quel giudice, come stabilito dall'art. 410-*bis*, comma 2 del codice di procedura penale.

La mancata previsione della legittimazione della persona offesa a proporre istanza di ricusazione, non consentendo la valutazione della imparzialità del giudice chiamato ad assumere una decisione in quella fase processuale, viola pertanto l'art. 111, comma 2 della Costituzione, che stabilisce per «ogni processo» l'obbligatorietà del suo svolgimento «davanti a giudice terzo e imparziale», senza distinguere in merito alla natura del processo stesso e ai soggetti in esso coinvolti. La carenza di legittimazione della persona offesa appare, inoltre, irragionevole, non essendo ragionevole che l'ordinamento attribuisca ad un soggetto processuale un diritto, in questo caso quello di interloquire con il giudice in merito all'accoglibilità della richiesta di archiviazione di un'indagine penale, ma non gli attribuisca anche la possibilità di verificare che tale giudice sia terzo e imparziale, rispetto agli interessi che essa intende tutelare.

3.2. Il principio della imparzialità del giudice deve ritenersi operante in favore della persona offesa, nella procedura conseguente alla sua opposizione alla richiesta di archiviazione, anche alla luce dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.



L'indicata norma della Convenzione europea dei diritti dell'uomo stabilisce che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata in modo imparziale, pubblicamente e in un tempo ragionevole, da un tribunale indipendente e imparziale», principio che codifica il diritto ad un giusto processo, secondo la definizione adottata dall'art. 111, comma 1 della Costituzione, e la Corte europea dei diritti dell'uomo, occupandosi di casi particolari, propri dell'ordinamento italiano, ha ritenuto che il diritto ad un «giusto processo» si applichi a qualunque soggetto legittimato a proporre una causa ad un giudice, indipendentemente dalla sua qualità di «parte processuale» o meno, e dal tipo di «causa».

In molti procedimenti contro l'Italia (*cf.* c/Italia del 24 febbraio 2005, e c/Italia del 20 aprile 2006, c/Italia del 30 marzo 2010, c/Italia del 7 dicembre 2017, c/Italia del 18 marzo 2021), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha preso atto che, nel processo penale italiano, la persona lesa non è «parte» ma solo «soggetto eventuale» (secondo le affermazioni della Corte costituzionale, ordinanza n. 254/2011 e sentenza n. 23/2015, come ricordato al paragrafo 15 della sentenza c/Italia), ma che l'ordinamento processuale le attribuisce alcune facoltà, nonché il diritto di ricevere informazioni, di ottenere un risarcimento, di svolgere indagini in modo indipendente, di nominare difensori e consulenti tecnici e di accedere al patrocinio a spese dello Stato, e infine di opporsi alla richiesta di archiviazione presentata dal pubblico ministero. Alla luce di tale normativa, la Corte europea ha ripetutamente affermato che l'art. 6, paragrafo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è applicabile ad una parte lesa, non costituitasi parte civile, che abbia esercitato uno dei diritti o delle facoltà riconosciute dall'ordinamento, dal momento che l'esercizio di tali diritti può rivelarsi fondamentale per una efficace costituzione di parte civile, cioè l'attività che le consente di essere «parte» nel processo. Nella sentenza c/Italia, del 7 dicembre 2017, in particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ribadito che «la questione dell'applicabilità dell'art. 6, paragrafo 1, non può dipendere dal riconoscimento dello status formale di «parte» ad opera del diritto nazionale» ed ha esplicitamente ritenuto che «nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, ha esercitato almeno uno di tali diritti e facoltà nel procedimento penale, non differisca, in sostanza, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 6, da quella della parte civile» (paragrafo 40 di detta sentenza; paragrafi 22 e 23 della sentenza Petrella c/Italia). Inoltre, considerando che «l'esito delle indagini preliminari sia determinante per il diritto di carattere civile in causa», ha altresì affermato che la possibilità per la parte lesa di adire altre vie, idonee per tutelare la sua pretesa civilistica, non incide sull'applicabilità dell'art. 6 CEDU, in quanto lo Stato ha l'obbligo di vigilare affinché un ricorso volto alla tutela di un diritto di carattere civile goda delle garanzie fondamentali dell'art. 6, «anche quando i ricorrenti, in base alle norme interne, potrebbero o avrebbero potuto benissimo intentare un'azione diversa» (paragrafo 42 della sentenza citata; paragrafi 52 e 53 della sentenza c/Italia). Nel caso c/Italia, pertanto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso per la sussistenza di una violazione del diritto della persona offesa alla ragionevole durata del processo, ritenendo pienamente applicabile, in suo favore, l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e quindi riconoscendole il diritto ad un giusto processo, nonostante essa non si fosse costituita parte civile, essendo stata la sua denuncia archiviata per la prescrizione del reato, sopravvenuta a causa dell'ingiustificato protrarsi della fase delle indagini preliminari nonostante le sollecitazioni inviate per la sua definizione.

3.3. Alla luce della giurisprudenza convenzionale, pertanto, la mancata previsione della legittimazione della persona offesa a proporre ricusazione si traduce in una violazione del suo diritto ad un giusto processo, previsto dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU: la persona offesa che ha esercitato un diritto attribuitole dall'ordinamento, quale quello di opporsi alla richiesta di archiviazione, agendo ai fini di tutelare un proprio diritto civile, sul quale l'esito delle indagini preliminari è determinante, riveste una posizione analoga a quella della parte civile sotto il profilo del diritto alle garanzie dei «giusto processo», quale quella a vedere la sua richiesta esaminata da un giudice terzo e imparziale, essendo altresì irrilevante il fatto che essa possa adire il giudice civile per far valere la sua pretesa risarcitoria. L'impossibilità di far valutare l'imparzialità del giudice, della quale ha motivo di dubitare, costituisce una irragionevole e ingiustificata limitazione di tale diritto, dal momento che ne impedisce la tutela.

La carenza di legittimazione della persona offesa a proporre istanza di ricusazione, derivante dall'art. 37 del codice di procedura penale, secondo l'interpretazione fornita dal «diritto vivente», come esposto al superiore paragrafo 2.1., comporta pertanto la violazione anche dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, risultando non rispettato il principio dell'esercizio della potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

4. La questione posta, che riguarda l'art. 37 del codice di procedura penale ed i connessi articoli 38 e 409, commi secondo, terzo, quarto e quinto codice di procedura penale, appare, pertanto, rilevante per la definizione della dichiarazione di ricusazione presentata dalle persone offese ricorrenti nel corso della procedura di opposizione alla richiesta di archiviazione, e non manifestamente infondata, avuto riguardo ai principi costituzionali di cui agli articoli 111, comma 2 della Costituzione, 117, comma 1 della Costituzione e 6, paragrafo 1, Convenzione europea dei diritti dell'uomo.



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 37, 38 e 409, secondo, terzo, quarto e quinto comma del procedura penale, in riferimento agli articoli 111 e 117 della Costituzione e all'art. 6 CEDU, nella parte in cui non prevedono che la persona offesa che ha proposto l'opposizione alla richiesta di archiviazione sia legittimata a ricusare il giudice per le indagini preliminari in relazione all'udienza fissata ai sensi dell'art. 409, secondo comma del codice di procedura penale;

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

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

Così deciso il 2 ottobre 2025

Il Presidente: ROCCHI

Il consigliere estensore: MASI

25C00299

N. 256

Ordinanza del 16 giugno 2025 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da A. R. e altri contro Agenzia entrate - Direzione provinciale Roma 3

Tributi – Processo tributario – Efficacia delle sentenze penali nel processo tributario e nel processo di Cassazione – Previsione che la sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi – Previsione che tale sentenza può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio – Applicazione di tali disposizioni, limitatamente alle ipotesi di sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, anche nei confronti della persona fisica nell'interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell'ente e società, con o senza personalità giuridica, nell'interesse dei quali ha agito il rappresentante o l'amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 21-*bis* e, in via consequenziale, decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175 (Testo unico della giustizia tributaria), art. 119.

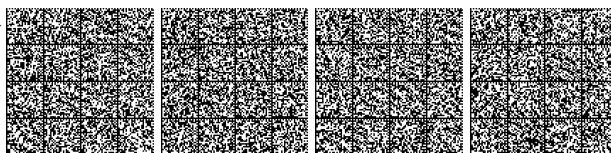
LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

DI ROMA SEZIONE 13

riunita in udienza il 13 maggio 2025 alle ore 11,00 con la seguente composizione collegiale:

Mamone Antonio, Presidente;
Natalini Aldo, relatore;
Velletti Monica, giudice,

in data 13 maggio 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 12788/2022 spedito il 6 ottobre 2022,



proposto da A. R., difeso da:

Vito Mangiaracina - MNGVTI85H28C286Z;

Asa Peronace - PRNSAA70D17H501R;

R. T.

ed elettivamente domiciliato presso vito.mangiaracina@pec.it

Contro:

Ag. Entrate Direzione provinciale Roma 3 elettivamente domiciliato presso dp.3roma@pce.agenziaentrate.it

Ag. Entrate Direzione provinciale Roma 3 elettivamente domiciliato presso dp.3roma@pce.agenziaentrate.it

terzi chiamati in causa

R. T. elettivamente domiciliato presso vito.mangiaracina@pec.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

avviso di accertamento n. ...

sul ricorso n. 17286/2022 spedito il 27 dicembre 2022,

proposto da E. V. M., difeso da:

Gerardo Parola - PRLGRD85L28F912S;

Sergio Sottocasa Biani - STTSRG74A03B354Y,

ed elettivamente domiciliato presso Via Santa Tecla, 4 - 20122 Milano (MI)

R. T. T., difeso da:

Davide Laruffa - LRFDVD86A08F205O;

Vito Mangiaracina - MNGVTI85H28C286Z,

ed elettivamente domiciliato presso sergio.sottocasabiani@cert.ordineavvocatimilano.it

contro Ag. Entrate Direzione provinciale Roma 3 elettivamente domiciliato presso dp.3roma@pce.agenziaentrate.

it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

avviso di accertamento n. ...

a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

In esito alla sentenza della C.T.R. Lazio - Sez. XI, n. 771/2022, dep. il 22 febbraio 2022 — che, in accoglimento dell'appello di R. A. , dichiarava nullo il giudizio di primo grado avverso l'avviso di accertamento n. ... relativo ad IRAP-IVA dell'anno d'imposta ..., per violazione del litisconsorzio necessario, non essendo stato integrato il contraddittorio nei confronti degli altre tre soci amministratori (individuarsi nei soci A. L., R. T. e V. M.) della C.L. «società di fatto», così come ritenuta dai verificatori, e rimetteva gli atti alla CTP di Roma, in diversa composizione, affinché provvedesse ad integrare il contraddittorio — R. A. , come rappresentato e difeso, con ricorso iscritto al n. 12788/2022 spedito il 6 ottobre 2022, riassumeva la causa con cui impugnava il suddetto avviso di accertamento in epigrafe notificatogli dall'AdE-D.P. Roma III, per maggiori ricavi imputati alla società di fatto C. L. di cui il ricorrente era ritenuto socio amministratore di fatto e autore delle violazioni contestate ed eccepiva:

1) nullità assoluta dell'avviso di accertamento per incompetenza territoriale funzionale dell'Ufficio controlli dell'AdE - D.P. Roma III ex articoli 31, 58 e 59 decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, in favore dell'AdE di Milano; sosteneva che tali norme dispongono, rispettivamente, che i soggetti diversi dalle persone fisiche hanno il domicilio fiscale nel comune in cui si trova la loro sede legale o in mancanza la sede amministrativa; se anche questa manchi, esse hanno il domicilio fiscale nel comune ove stabilita una sede secondaria o una stabile organizzazione; in mancanza nel comune ove esercitano prevalentemente la loro attività; l'art. 59, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 stabilisce che «l'Amministrazione finanziaria può stabilire il domicilio fiscale del soggetto, in deroga alle disposizioni dell'articolo precedente, nel comune ove il soggetto stesso svolge in modo continuativo la principale attività ovvero, per i soggetti diversi dalle persone fisiche, è il comune in cui è stabilita la sede amministra-



tiva» per cui, essendo l'attività della C. L. prevalentemente esercitata nel Comune di Milano ove risultava operativa anche la sede amministrativa, l'Agenzia delle entrate competente all'accertamento doveva essere quella di Milano e non quella di Roma;

2) nullità del PVC per violazione degli articoli 33, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, 52 decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 e 10 legge n. 212/2000, nonché del combinato disposto degli articoli 70, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 e 191 c.p.p.; invalidità derivata dell'avviso di accertamento per illegittimità dell'attività di verifica dell'Amministrazione finanziaria; inutilizzabilità del materiale probatorio e conseguente infondatezza, per carenza di prova, dei rilievi contenuti nell'atto impositivo in violazione dell'art. 2697 del codice civile in ragione del provvedimento del giudice per le indagini preliminari di Milano;

3) infondatezza della pretesa erariale avanzata nei confronti di esso ricorrente, quale asserito socio amministratore di fatto della società di fatto accertata, sia per quanto attiene la presunta responsabilità delle maggiori imposte accertate sia per presunta responsabilità per relative sanzioni, avendo l'Ufficio utilizzato il principio della cd. «trasparenza»,

concludeva, quindi, per l'annullamento dell'atto impugnato, con vittoria di spese.

Si costituiva l'Agenzia delle entrate - D.P. Roma III a mezzo funzionario, insistendo per la propria competenza e per la fondatezza della pretesa impositiva e controdeduceva:

1) in merito all'eccezione sub 1), nel senso che trova applicazione nella specie l'art. 31, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 per cui la competenza dell'Ufficio accertatore va ricercata nella circoscrizione in cui è stabilito il domicilio fiscale del soggetto obbligato alla dichiarazione alla data in cui questa è stata (o avrebbe dovuto essere) presentata. Il domicilio fiscale della G. L. per l'anno d'imposta ... veniva dichiarato nel Mod/Unico soc. di capitale ... all'indirizzo di via ... per cui è lo stesso ricadeva senz'altro nel territorio di competenza della D.P. III di Roma che ha emesso l'atto impugnato;

2) in merito all'eccezione sub 2), nel senso che le indagini di natura tributaria seguono una specifica disciplina disgiunta da quelle in materia penale e che il giudice per le indagini preliminari di Milano nel procedimento penale avviato per i fatti in questione ha dichiarato inutilizzabili solo alcuni documenti e non tutti; di contro parte ricorrente non ha adempiuto all'onere di indicare quali, tra tutti i documenti, non erano ad esso imputabili;

3) in merito all'eccezione sub 3), nel senso dell'estraneità al *thema decidendum* essendo l'avviso di accertamento emesso dalla D.P. - II di Milano per nulla prodromico agli avvisi di accertamento emessi dalle altre competenti Direzioni provinciali, tra cui la D.P. III di Roma,

concludeva quindi per il rigetto del ricorso e la condanna alle spese.

All'udienza del 10 ottobre 2023 questa Corte disponeva rinvio a nuovo ruolo al fine di consentire alla parte ricorrente, resasi disponibile, di integrare il contraddittorio nei confronti dei tre soci indicati nella succitata sentenza della C.T.R. Lazio, mediante notifica della stessa nonché del ricorso ai soggetti suindicati, concedendo termine fino al 20 dicembre 2023 per l'adempimento (ord. n. 3354/2023).

Alla successiva udienza del 30 gennaio 2024, in mancanza delle relate di notifica attestanti l'avvenuto perfezionamento dell'atto di chiamata in causa del terzo per integrazione del contraddittorio, redatto dal ricorrente R. in ottemperanza all'ordinanza collegiale n. 3354/2023, si rinviava all'udienza del 12 marzo 2024 (ord. n. 316/2024).

All'udienza del 12 marzo 2024, rilevata nuovamente la mancanza della prova, non offerta dalla parte ricorrente, del perfezionamento delle notifiche dell'atto di chiamata di terzo nei confronti dei soci (litisconsorzi necessari) L. A., T. R., M. E. V., ritenuta la necessità di dar corso al presente giudizio con la pienezza del contraddittorio fra tutte le parti e nel più breve termine possibile, questa Corte onerava l'Ufficio D.P. Roma III delle notifiche dell'atto di chiamata di terzo, del ricorso introduttivo, della sentenza della CTR Lazio n. 771/2022 e del verbale di udienza, onerandolo altresì della verifica degli attuali domicili dei suddetti soci presso l'anagrafe tributaria (ord. n. 790/2024), con rinvio a nuovo ruolo.

Con atto di costituzione in giudizio del 25 novembre 2024, in vista dell'udienza di trattazione frattanto rifissata per il 3 dicembre 2024, si costituiva, a mezzo difensore, il litisconsorte necessario T. R. che, dopo aver premesso la coeva pendenza del proprio ricorso iscritto al n. 17286/2024 e pendente presso altra sezione di questa Corte, al quale chiedeva la riunione, deduceva e articolava le proprie difese nei seguenti termini:

eccepiva la mancata qualifica di amministratore o socio occulto della società C. e rappresentava che, per le medesime contestazioni mosse dall'ufficio finanziario che avevano dato luogo al procedimento penale n. 3173/2022 a carico di R. dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, egli, assieme al R., M. e L., era stato assolto dalla Corte di appello di Milano con sentenza del 28 marzo 2023, n. 2754 — che produceva per intero — con la formula



«perché il fatto non sussiste» dai reati di cui ai capi 2, 9, 14, 15, 18 e 20, e, assieme a M. , «per non aver commesso il fatto» dai reati di cui ai capi 3), 6), 8), 10), 11), 13), 16) e 17); sentenza divenuta irrevocabile per quanto riguarda la propria posizione processuale a seguito dell'inammissibilità del ricorso del P.G. resa con sentenza della Corte di cassazione, Sezione III penale, n. 38125 del 14 maggio 2024, del pari prodotta;

invocava l'efficacia nel procedimento tributario della suddetta sentenza assolutoria *ex art. 21-bis* decreto legislativo n. 74 del 2000, come introdotto dal decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87, trattandosi di sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e per gli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel presente processo tributario;

invocava e produceva altresì ulteriori pronunce di merito rese da giudici tributari in epoca antecedente alla pronuncia assolutoria resa in sede penale,

chiedeva pertanto, previa riunione dei giudizi, dichiararsi infondata la pretesa dell'Ufficio finanziario con conseguente annullamento dell'impugnato avviso, con condanna dell'Amministrazione finanziaria alle spese processuali in favore del procuratore, dichiaratosi antistatario.

All'udienza del 3 dicembre 2024, a fronte di istanza di riunione del ricorso n. 12788/2024 al ricorso n. 17286/2024, promosso da T. R., pendente presso la Sez. XII di questa Corte, relativo al medesimo avviso di accertamento, si rimettevano gli atti al Presidente, per le determinazioni di competenza (ord. n. 3613/2024).

All'udienza dell'11 marzo 2025, frattanto rifissata per la trattazione unitaria dei ricorsi e l'eventuale loro riunione, questa Corte, sentite le parti, considerato che è intervenuta sentenza penale irrevocabile che ha assolto i ricorrenti da alcune delle imputazioni, differenziando peraltro le posizioni di ciascuno dei contribuenti e considerato altresì il disposto dell'*art. 21-bis*, decreto legislativo n. 74/2000, concedeva termine alle parti per presentare memorie illustrative relative all'incidenza di tali sopravvenienze giurisprudenziali e normative sulle specifiche posizioni di ciascun contribuente con riferimento puntuale all'avviso di accertamento impugnato e rinviava al 13 maggio 2025, concedendo termine fino a venti giorni prima per il deposito delle memorie (ord. n. 752/2025).

Con memorie autorizzate del 23 aprile 2025, il difensore di T. insisteva sull'efficacia nel procedimento tributario della sentenza penale assolutoria definitiva pronunciata nei confronti del T. agli effetti dell'*art. 21-bis*, decreto legislativo n. 74 del 2000, come introdotto dal decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87; richiama e depositava, altresì, la sentenza della CGT di II della Lombardia-Sez. XIX n. 418/2025 che, nel merito, rigettava l'appello dell'AdE, confermando la sentenza di primo grado di annullamento dell'avviso di accertamento impugnato, previa applicazione dell'*art. 21-bis* cit.

Con memorie autorizzate del 22 aprile 2025 e del 23 aprile 2025 l'Agenzia delle entrate ribadiva che il presente giudizio tributario è relativo all'avviso di accertamento n. ... per il ... , sulla base della dichiarazione inviata in data ... , emesso in capo alla C. L. , riqualificata come società di fatto amministrata da R. A. , T. R. , L. A. , M. E. V. che, con una motivazione rafforzata di ben 23 pagine, si riferiva al contenuto del PVC che comunque intendeva integralmente riportato, redatto dall'Ufficio centrale antifrode della Direzione centrale accertamento dell'Agenzia delle entrate in data ... ; con tale atto, la DP accertava: un reddito da ripartire *ex* articoli 39 e 41-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 a T. , L. , E. , e R. per il ... pari a euro ... a fronte della distrazione di somme della società nei confronti degli stessi soci; ai fini IRAP un valore della produzione di euro ...; ai fini IVA *ex art. 54*, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973: un volume di affari pari a euro ... e un'IVA a debito pari a euro ... (la differenza con quanto dichiarato pari a euro ... è relativa a operazioni non imponibili *ex art. 8*, comma 35, legge n. 67/1988 e un'indebita detrazione IVA per euro ... su un'imponibile di euro ... Quanto all'*art. 21-bis*, decreto legislativo n. 74/2000, invocava anzitutto il principio affermato da Cassazione civ. con la sentenza n. 3800/2025, secondo cui esso si riferisce esclusivamente alle sanzioni tributarie e non all'imposta e, quanto all'invocata assoluzione, precisava che la sentenza n. 2754 del 2023 della Corte di appello di Milano, riferibile alla pretesa tributaria contestata con l'atto impositivo oggetto della controversia per le sole fatture emesse non ritenute imponibili nei confronti della E. J. , ha assolto gli amministratori di fatto della C. L. , riqualificata come società di persone, *ex art. 530*, comma 2, codice di procedura penale per mancanza di prova certa derivante, per la gran parte, dalla dichiarata inutilizzabilità *ex art. 220* disposizioni di attuazione del codice di procedura penale di tutti i dati informatici acquisiti quali numerosissime *e-mail* e *file* contenuti prospetti in formato excel ed altro e delle dichiarazioni acquisite dai funzionari dell'AdE rese da soggetti indagati, sicché si tratta di valutazioni probatorie tipiche del giudicato penale, che non incidono nei fatti contestati in sede tributaria.

All'udienza del 13 maggio 2025, sentite le parti, si procedeva alla previa riunione del ricorso n. 17286/2022 al ricorso n. 12788/2022 ai sensi dell'*art. 29* decreto legislativo n. 546 del 1992; quindi si procedeva alla discussione e, all'esito, il Collegio si ritirava in Camera di consiglio.



Rilevanza e non manifesta infondatezza

(articoli 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87)

1. Questa Corte di giustizia tributaria ritiene rilevante, e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale del vigente art. 21-*bis* del decreto legislativo n. 546 del 1992 per violazione degli articoli 3, primo comma, 53, 24, secondo comma, 97, 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

2. Occorre premettere che l'atto impugnato, relativo ad IRAP ed IVA dell'anno ..., trova innesco da una verifica fiscale condotta dall'Agenzia delle entrate - Direzione centrale accertamento Ufficio antifrode Sezione di Milano nei confronti del consorzio E. J. , costituito nel ... (succeduto al pregresso consorzio C. G.) con sede a ... Via ... operante nel settore di servizi di logistica, facchinaggio e trasporti e ritenuto di fatto amministrato da R. A. con i soci qui convenuti L. A. , M. E. V. e T. R. , ritenuti «organizzatori occulti» e reali gestori del sistema che, pur celati dietro formali amministratori prestanome, concretamente inscenavano il sorgere di realtà operative reclutando lavoratori (formalmente inquadrati come soci cooperatori), curavano i rapporti con i clienti e determinavano tutti gli aspetti amministrativi, contabili e fiscali (pag. 12 *PVC*).

A seguito della suddetta verifica fiscale compendiata in tredici *PVC* poi culminati in un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica di Milano per violazioni tributarie, l'amministrazione finanziaria veniva a conoscenza di un complesso meccanismo fraudolento finalizzato all'evasione fiscale, a struttura «piramidale» avente, alla base, una serie di cooperative di primo livello, operanti nel settore dei servizi alle imprese (facchinaggio, logistica, trasporti), tra le quali la C. L. società formalmente costituita nella forma cooperativa, con a capo il consorzio E. J. .

Secondo i verificatori — e la Procura meneghina — detto consorzio con la propria attività di mediazione, interfacciandosi con solide realtà industriali medio-grandi (committenti) ed offrendo condizioni di lavoro particolarmente vantaggiose, riusciva ad acquistare una grande fetta di commesse presenti sul mercato, per poi affidarle a società cooperative costituite *ad hoc* necessarie al reclutamento della manodopera; in seguito queste ultime avrebbero posto in essere gravi ed ingenti illeciti fiscali e contributivi, con notevole compressione del costo del lavoro, e guadagni di rilevante entità per gli organizzatori, con una ostentata personalità giuridica distinta (anche se fittizia) a cui attribuire le conseguenti responsabilità tributarie.

L'organizzazione così composta avrebbe gestito durevolmente un sistema imprenditoriale illegale, fondato sulla vendita di forza-lavoro ad imprese: inscenando la costituzione e la liquidazione di realtà cooperative; reclutando i lavoratori, formalmente inquadrati come soci lavoratori; curando i rapporti con le imprese interessate all'acquisto di forza-lavoro; determinando tutti gli aspetti societari, amministrativi, contabili e fiscali, fraudolentemente volti ad ostentare una realtà mistificata utile a coprire le reali responsabilità connesse alla violazione sistematica delle norme in materia di lavoro, tributarie e in materia societaria.

Quanto alla posizione del R. , insieme agli altri tre soci — L. A. , T. R. e M. V. E. — avrebbero gestito una società di fatto che utilizzava lo schermo della società cooperativa C. L. , del tutto priva delle caratteristiche tipiche di una società mutualistica, nonostante la formale iscrizione alla Camera di commercio di ..., rilevante ai soli fini del radicamento della competenza territoriale dell'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Roma III.

2.1. Ciò premesso per i fatti-reato sulla base dei quali è stato emesso l'impugnato avviso di accertamento è intervenuta sentenza penale (anche) di assoluzione pronunciata dalla Corte d'appello di Milano n. ... del ... , dep. il ... resa con le seguenti formule:

«perché il fatto non sussiste» dai reati di cui ai capi 1, 2 (relativamente ai fatti commessi il ... e il ...), 9 (relativamente ai fatti successivi al ...), 14 (relativamente ai fatti successivi al ...), 15, 18 e 20 (v. pag. 177 sentenza) nei confronti di R. A. (ricorrente), T. R. (ricorrente-interveniente volontario), M. V. E. (non costituito nel presente giudizio) e L. A. (non costituito nel presente giudizio) ed altri;

«per non aver commesso il fatto» dai reati di cui ai capi 6 (relativamente ai fatti commessi il ...), 8, 10, 11, 13, 16 e 17 nei confronti di R. A. (ricorrente);

«per non aver commesso il fatto» dai reati di cui ai capi 3, 6 (relativamente ai fatti commessi il ...), 8, 10, 11, 13, 16 e 17, nei confronti di T. R. (ricorrente-interveniente volontario) e M. V. E. ,

con conseguente rideterminazione della pena inflitta per il reato di cui al capo 3 in anni due e mesi quattro di reclusione quanto a R. A. e anni tre e mesi sei quanto a L. per i reati di cui ai capi 3, 6 (relativamente ai fatti commessi il ...), 8, 10, 11, 13, 16 e 17, unificati nel vincolo della continuazione, oltre alle pene accessorie, con revoca della confisca per equivalente disposta nei confronti di R. , T. , M. e altri e con riduzione alla somma di euro ... della confisca per equivalente disposta nei confronti di L.



La Corte d'appello, investita di plurime eccezioni processuali, tra cui la violazione del disposto di cui all'art. 220 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, in relazione alle residue fattispecie contestate non interessate dall'effetto estintivo, ha ritenuto fondata l'eccezione sollevata dalla maggior parte delle difese di inutilizzabilità degli elementi di prova acquisiti dai funzionari dell'Agenzia delle entrate in violazione dell'art. 220 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale e costituiti da documenti, sia cartacei che informatici (tra i quali numerosissime mail allegate ai tredici PVC prodotti nel corso del dibattimento), che erano stati estratti, in copia, dopo l'emersione degli indizi di reato (e precisamente il ..., quando una parte degli imputati era stata già iscritta nel registro *ex art. 335* codice di procedura penale).

2.2. Dalla lettura dei capi di imputazione si evince che l'assoluzione riguarda: anzitutto, il delitto di associazione per delinquere contestato al capo 1, a carico di R. , T. , M. , L. ed altri, finalizzata alla commissione di una serie indeterminata di delitti di emissione e di utilizzazione di fatture per operazioni oggettivamente e soggettivamente inesistenti avvalendosi di fittizie cooperative di produzione e lavoro collegate/consorziate alla E. J. , tra le quali C. L. ; poi taluni reati fine coinvolgenti a vario titolo la C. L. di utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti *ex art. 2*, decreto legislativo n. 74/2000 (capi 2, 11, 17), emissione di fatture per operazioni inesistenti *ex art. 8*, decreto legislativo n. 74/2000 (capi 3, 9, 14, 15, 18), omessa dichiarazione *ex art. 5*, decreto legislativo n. 74/2000 (capi 8 e 13) e dichiarazione infedele *ex articoli 4, 20* decreto legislativo n. 74/2000 (capi 10, 16).

Trattasi, all'evidenza, dei medesimi fatti (e delle identiche riprese a tassazione) posti a fondamento dell'avviso di accertamento impugnato innanzi a questa Corte e l'assoluzione, peraltro, si estenderebbe anche in favore della società ai sensi dell'art. 21-*bis*, comma 3, decreto legislativo n. 74/2000.

Spiegando la sentenza penale di assoluzione efficacia di giudicato nell'ambito del presente giudizio con riferimento all'esistenza dei fatti posti a base delle riprese fiscali, dovrebbe ritenere questa Corte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000, anche con riferimento al presente giudizio tributario che tali fatti non sussisterebbero, per mancanza del relativo presupposto impositivo delle maggiori imposte accertate, con la conseguenza che, in accoglimento dei motivi di ricorso del R. e del T. , dovrebbe senz'altro annullare l'avviso di accertamento in (immediata) applicazione dello *ius superveniens*.

2.3. Occorre rilevare altresì che all'esito del giudizio di appello, per quanto qui di rilievo:

R. A. è stato condannato in via definitiva in relazione al reato di cui agli articoli 110 codice penale e 8, decreto legislativo n. 74/2000 perché, in concorso con L. A. , quali amministratori occulti, F. A. quale legale rappresentante, emettevano dal ... al ... , fatture per operazioni oggettivamente inesistenti nei confronti delle cooperative C. L. , F. e F. J. , al fine di consentire loro l'evasione dell'IVA per un importo complessivo pari ad imponibile euro ... ed IVA euro ...;

L. A. è stato condannato in relazione al reato di cui al capo 3) sopra indicato di cui agli articoli 110 codice penale e 5 decreto legislativo n. 74/2000, capo 6), relativamente ai fatti commessi il ... , e capo 8), articoli 110 codice penale e 4 decreto legislativo n. 74/2000, capo 10), articoli 110 codice penale e 2 decreto legislativo n. 74/2000, capo 11), articoli 110 codice penale e 5 decreto legislativo n. 74/2000, capo 13), articoli 110 codice penale, 4 decreto legislativo n. 74/2000, capo 16), articoli 110 codice penale e 2, decreto legislativo n. 74/2000, capo 17).

Senonché per entrambi gli imputati, in esito al ricorso per cassazione interposto da entrambi (oltreché dal procuratore generale però dichiarato inammissibile), ritenuto dalla Corte non manifestamente infondato con riguardo ai comuni motivi di violazione di legge di cui all'art. 220 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale , è maturata la prescrizione, sicché la Cassazione ha annullato senza rinvio la sentenza d'appello nei confronti di R. , L. , con revoca della confisca per equivalente disposta nei confronti di quest'ultimo (Cass. pen., Sez. III, 14 maggio 2024, n. 38125).

2.4. Se non fosse entrato in vigore l'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 questa Corte si sarebbe dovuta confrontare coi noti principi — costantemente affermati prima dello *ius superveniens* in tema di rapporti tra processo tributario e processo penale — secondo i quali la sentenza irrevocabile di assoluzione dal reato tributario, emessa con la formula «perché il fatto non sussiste», non spiega automaticamente efficacia di giudicato nel processo tributario, ancorché i fatti accertati in sede penale siano gli stessi per i quali l'amministrazione finanziaria ha promosso l'accertamento nei confronti del contribuente, ma può essere presa in considerazione come possibile fonte di prova dal giudice tributario, il quale, nell'esercizio dei propri poteri di valutazione, deve verificarne la rilevanza nell'ambito specifico in cui detta decisione è destinata ad operare (*ex multis*, Cassazione civ., Sez. tribunale, ordinanza 27 giugno 2019, n. 17258, Rv. 654693-01; Id. 22 maggio 2015, n. 10578, Rv. 635637-01; Id. 12 marzo 2007, n. 5720), tanto più che — nel caso di specie — da un lato l'assoluzione oggi invocata dai ricorrenti si è fondata sull'inutilizzabilità processuale di taluni documenti informatici acquisiti dai verificatori, dall'altro, per i restanti reati è maturata la prescrizione.

Atteso che nel processo tributario vigono i limiti in materia di prova posti dall'art. 7, comma 4, decreto legislativo n. 546/1992 (e, in precedenza, dall'art. 35, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636), e trovano ingresso, con rilievo probatorio, in materia di determinazione del reddito d'impresa, anche presun-



zioni semplici (art. 39, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973), prive dei requisiti prescritti ai fini della formazione di siffatta prova tanto nel processo civile (art. 2729, comma 1, c.c.), che nel processo penale (art. 192, comma 2, codice di procedura penale), prima dell'odierno *ius superveniens* nessuna automatica autorità di cosa giudicata avrebbe potuto attribuirsi nel presente giudizio tributario alla sentenza penale irrevocabile, di condanna o di assoluzione, emessa in materia di reati tributari, ancorché i fatti accertati in sede penale fossero stati gli stessi per i quali l'amministrazione finanziaria ha promosso l'accertamento nei confronti del contribuente. Pertanto, il giudice tributario — prima dell'odierna novella — non poteva limitarsi a rilevare l'esistenza di una sentenza definitiva in materia di reati tributari, estendendone automaticamente gli effetti con riguardo all'azione accertatrice del singolo ufficio tributario, ma, nell'esercizio dei propri autonomi e doverosi poteri di valutazione della condotta delle parti e del materiale probatorio acquisito agli atti (art. 116 codice di procedura civile), doveva, in ogni caso, verificarne la rilevanza nell'ambito specifico in cui esso è destinato ad operare (Cass. civ., 27 giugno 2019, n. 17258; Id. 4 novembre 2017, n. 28174; Id., 22 maggio 2015, n. 10578; Cassazione 27 febbraio 2013, n. 4924; Id., 27 settembre 2011, n. 19786; Id., 12 marzo 2007, n. 5720; Id., 24 maggio 2005, n. 10945).

3. L'entrata in vigore, a far data dal 29 giugno 2024, dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 (intitolato «Efficacia delle sentenze penali nel processo tributario e nel processo di Cassazione»), come introdotto dall'art. 1 del decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 187 (recante «Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'art. 20 della legge 9 agosto 2023, n. 111», in *Gazzetta Ufficiale* n. 150 del 28 giugno 2024), ha mutato profondamente i rapporti tra processo tributario e processo penale, introducendo un segnale di forte discontinuità rispetto all'assetto che si era venuto a realizzare. Esso così dispone:

«1. La sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi.

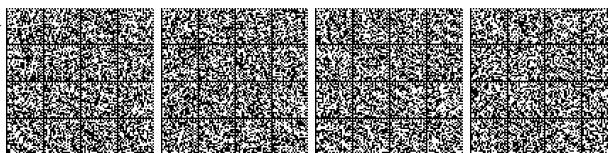
2. La sentenza penale irrevocabile di cui al comma 1 può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in Camera di consiglio.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano, limitatamente alle ipotesi di sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, anche nei confronti della persona fisica nell'interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell'ente e società, con o senza personalità giuridica, nell'interesse dei quali ha agito il rappresentante o l'amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati.»

A far data dal 1° gennaio 2026, con l'entrata in vigore del testo unico di cui al decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175, l'art. 21-*bis*, formalmente abrogato dall'art. 130, rifluirà nell'art. 119 nel medesimo testo.

3.1. Sulla portata e sugli effetti di tale disposizione si è già pronunciata la Corte di cassazione che, da ultimo, ha così statuito: «La disposizione, che non si accompagna alla previsione di una sospensione obbligatoria del processo tributario in pendenza di quello penale, impone di riconoscere efficacia vincolante nel processo tributario al giudicato penale assolutorio formatosi a seguito di giudizio dibattimentale, purché tale giudicato abbia ad oggetto gli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario e purché l'assoluzione sia avvenuta in base ad una delle due formule sopra indicate; l'efficacia del giudicato attiene quindi agli «stessi fatti materiali», il che ha indotto i primi commentatori ad evidenziare che, quando si discute di efficacia della sentenza penale nel giudizio tributario non ci si riferisce al giudicato penale in sé e per sé, ma all'accertamento dei fatti contenuti nella relativa decisione. E quindi, ciò che interessa non è il valore extra-penale del dispositivo della sentenza, ma il valore extra-penale degli accertamenti di fatto» (così Cassazione civ., Sez. tribunale, 16 gennaio 2025, n. 1021, § 2.2.1.).

La Sezione tributaria della Cassazione, sulla base di un'interpretazione reiteratamente espressa (Cass. civ., 16 gennaio 2025, n. 1021; Id., 31 luglio 2024, n. 21584; Id., 3 settembre 2024, n. 23570; Id., 3 settembre 2024, n. 23609) è dell'avviso che lo *ius superveniens* rappresentato dall'art. 21-*bis* cit. si applica anche ai casi — come quello per cui è causa (dove la rilevanza della sollevata questione di costituzionalità) — in cui la sentenza penale dibattimentale di assoluzione sia divenuta irrevocabile prima dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 87/2024, purché, alla data di entrata in vigore del medesimo, sia ancora pendente il giudizio di cassazione contro la sentenza tributaria d'appello che ha condannato il contribuente in relazione ai medesimi fatti, rilevanti penalmente, dai quali egli sia stato irrevocabilmente assolto, in esito a giudizio dibattimentale, con una delle formule di merito previste dal codice di rito penale (perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non l'ha commesso). Le disposizioni in esame appaiono, infatti, avere carattere processuale, incidendo sulla efficacia esterna nel processo tributario del giudicato penale (il primo comma) e sulle modalità di produzione nel giudizio di cassazione (il secondo comma) (così, ancora, Cassazione civ., 16 gennaio 2025, n. 1021, § 2.2.1.)



Richiamando il principio generale per il quale, nel caso di successione di leggi processuali nel tempo, ove il legislatore non abbia diversamente disposto, in ossequio alla regola generale di cui all'art. 11 delle preleggi, la nuova norma disciplina si applica non solo i processi iniziati successivamente alla sua entrata in vigore ma anche i singoli atti, ad essa successivamente compiuti, di processi iniziati prima della sua entrata in vigore (così Cassazione civ., 3 aprile 2017, n. 8590; Id. 30 dicembre 2014, n. 27525; Id. 12 settembre 2014, n. 19270), più in particolare si è affermato — per quel che qui rileva ai fini della rilevanza e della non manifesta infondatezza della qui sollevata questione — che «l'art. 21-bis del decreto legislativo n. 74/2000, introdotto dal decreto legislativo n. 87 del 2024, che riconosce efficacia di giudicato del processo tributario alla sentenza penale dibattimentale irrevocabile di assoluzione, è applicabile, quale *ius superveniens*, anche ai casi in cui detta sentenza è divenuta irrevocabile prima della operatività di detto articolo e, alla data della sua entrata in vigore, risulta ancora pendente il giudizio di cassazione contro la sentenza tributaria d'appello che ha condannato il contribuente in relazione ai medesimi fatti, rilevanti penalmente, dai quali egli è stato irrevocabilmente assolto, con una delle formule di merito previste dal codice di rito penale (perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non l'ha commesso)» (Cass. civ., 2 dicembre 2024, n. 30814).

3.2. Ora, poiché la norma *de qua* è applicabile anche ai giudizi tributari di primo grado in corso — quale quello per cui procede questa Corte — ciò spiega anzitutto la rilevanza della sollevata questione di costituzionalità.

3.3. Sotto altri profili, sulla portata applicativa dell'art. 21-bis, decreto legislativo n. 74/2000, giova ricordare che è già stata rimessa alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione — a dimostrazione della problematicità della norma *de qua* — la risoluzione delle seguenti questioni controverse concernenti l'ambito di efficacia dell'art. 21-bis sia in relazione all'estensione anche al rapporto impositivo — ovvero alla limitazione alla sola parte sanzionatoria — degli effetti della sentenza penale irrevocabile di assoluzione dal reato tributario (emessa ad esito del dibattimento con la formula «perché il fatto non sussiste»), sia in ordine all'applicabilità della nuova disciplina all'ipotesi di assoluzione con la formula prevista dall'art. 530, comma 2, codice di procedura penale (Cass. civ., Sez. tribunale, ordinanza interl. 4 marzo 2025, n. 5714).

4. Anche e proprio per l'immediata applicabilità (anche) ai giudizi in corso, questa Corte ritiene che il dettato legislativo di cui all'art. 21-bis, decreto legislativo n. 74/2000 presti il fianco a dubbi non manifestamente infondati di costituzionalità in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

4.1. In punto di rilevanza, giova preliminarmente ribadire che, per le ragioni suesposte, la questione di costituzionalità riguarda una disposizione — il già richiamato art. 21-bis, decreto legislativo n. 74/2000 — applicabile nel presente giudizio in forza dell'indirizzo giurisprudenziale sopra citato e, quindi, senz'altro influente per la sua definizione.

Si precisa che, stante il cennato collegamento con il presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale è attuale e, certamente, non meramente ipotetica (v. Corte costituzionale ordinanza n. 34 del 2016; Id. nn. 269 e 193 del 2015; Id. ordinanza n. 128 del 2015), né prematura (Id. ordinanza n. 176 del 2011, n. 26 del 2012; Id. n. 161 del 2015), né tantomeno tardiva, qual è riferita ad evenienze sostanziali o processuali non ancora (o già) verificatesi (Corte cost. n. 100 del 2015; Id. ordinanza n. 162 del 201).

«Rilevante», dunque, è la norma (processuale nella specie) di cui — come nel caso di specie — il giudice debba necessariamente fare applicazione per decidere la controversia a lui sottoposta.

4.2. Sempre in punto di ammissibilità, si evidenzia che il tenore letterale della disposizione assolve questa Corte rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme in quanto questo tentativo esegetico è incompatibile con la divisata inequivocabile lettera della disposizione. Infatti, codesto Giudice delle leggi ha più volte affermato che «l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente sostenga, come nel caso di specie, che il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione» (da ultimo, Corte costituzionale n. 110 del 2024, n. 55 del 2024, n. 4 del 2024; Id. nn. 202, 178 e 104 del 2023; Id. n. 18 del 2022; Id. nn. 59 e 32 del 2021; Id. n. 32 del 2020; *cf.* altresì Id. n. 253 del 2020, secondo cui: «l'interpretazione adeguatrice, orientata a rendere conforme il dettato normativo a Costituzione, ha pur sempre un insuperabile limite nel dato letterale della disposizione»).

4.3. L'esigenza di rivolgersi a codesto Giudice delle leggi è ancor più pressante nella soggetta materia, in quanto «l'affidabilità, prevedibilità e uniformità dell'interpretazione delle norme processuali costituisce imprescindibile presupposto di uguaglianza tra i cittadini e di giustizia del processo» (Cass., Sez. U civ., ordinanza 6 novembre 2014, n. 23675, Rv. 632845-01).

5. Passando al merito della questione sollevata, in primo luogo, si segnala il contrasto dell'art. 21-bis, decreto legislativo n. 546/1992 con il canone della ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.



5.1. Non ignora questa Corte che, per costante giurisprudenza costituzionale, in materia processuale compete al legislatore un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali — anche rispetto a norme orientate alla riduzione della durata dei giudizi (Corte cost. n. 96 del 2024) —, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (Corte cost. nn. 36 e 39 del 2025; Id. nn. 189 e n. 96 del 2024; Id. n. 67 del 2023; Id. nn. 230 e n. 74 del 2022; Id. n. 95 del 2020 e n. 155 del 2019).

Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è «frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema» (Corte cost. n. 230 del 2022).

Codesta Corte, già con la sentenza n. 89 del 1996, ha insegnato che il parametro della eguaglianza non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto necessariamente dinamico, di modo che il giudizio di eguaglianza è in sé un giudizio di ragionevolezza, vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere e che va apprezzata con un orientamento marcato alla concretezza, ossia tenendo conto degli effetti applicativi della disciplina.

5.2. Nel caso di specie, anche da un punto di vista pratico, si reputa che la disposizione indubbiata esprima una scelta legislativa del tutto arbitraria che ineluttabilmente perturba, anzitutto, il canone costituzionale dell'eguaglianza. Dunque, senza indulgere in un inammissibile sindacato di opportunità o di plausibilità della scelta legislativa, non può non evidenziarsi che il disposto di cui all'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 nella sua interezza (e siccome applicabile immediatamente anche ai giudizi in corso), si connota per un'assenza di *ratio* intrinseca coerente a un criterio di razionalità pratica, che è matrice dell'equità (*cf.* Corte costituzionale n. 74 del 1992; Id. n. 172 del 1996).

5.3. Invero, al di là dell'esatto ambito di applicazione da riconoscere alla norma indubbiata — questione rimessa alle Sezioni Unite civili della Cassazione, in forza dell'ord. interl. n. 5714 del 2025 cit., essendosi sul punto già manifestati orientamenti contrapposti — a prescindere dalle soluzioni che saranno offerte dal giudice massimamente nomofilattico, quand'anche fossero le più restrittive (ovvero: applicabilità alle sole sanzioni e alle sole ipotesi assolutorie *ex* art. 530, comma 1, codice di procedura penale), esse non farebbero venire meno il profilo di intrinseca irragionevolezza ed irrazionalità che connota l'automatismo processuale introdotto dalla norma indubbiata, strutturalmente inidonea ad assicurare il confronto dialettico tra le parti, siccome operante ad esclusivo vantaggio del contribuente assolto in sede penale senza garantire alcuna possibilità di «resistenza» all'amministrazione finanziaria, ed al contempo limitativa della *potestas iudicandi* del giudice tributario, deprivato di qualsivoglia possibilità valutativa in ordine ai (residuali) profili (esclusivamente) tributari emergenti, come possibile fonte di prova, dalla sentenza penale.

5.4. La formulazione letterale della disposizione indubbiata, lungi dall'essere perfettamente calibrata, si riferisce anzitutto alla sola sentenza irrevocabilmente assolutoria — peraltro limitata alle sole due formule «perché il fatto non sussiste» o «l'imputato non lo ha commesso» (esclusa, quella «il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima»: *cf.* art. 652 codice di procedura penale), senza considerare la sentenza irrevocabilmente condannatoria, con ciò espungendo a priori l'ente impositore dalla possibilità di avvalersi di analogo automatismo; in secondo luogo, non vi si fa esplicito riferimento all'art. 654 codice di procedura penale, che non sembra, in effetti, essere stato oggetto di confronto parametrico, pur non essendo stato quest'ultimo disposto normativo abrogato e, quindi, tuttora vigente accanto al novellato art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000; in terzo luogo, sul piano teorico, appare discutibile — ed anzi del tutto irrazionale — la prospettata relazione tra processo tributario e giudizio penale in termini di estensione di giudicati, posto che, in ogni caso, diverso è l'oggetto del processo tributario, e tale resta, intrinsecamente, rispetto all'oggetto del processo penale.

5.5. Così riassunti i profili di criticità della norma indubbiata, iniziando dal primo — il più vistoso — l'art. 21-*bis* introduce una irragionevole disparità di trattamento tra gli effetti assolutori extrapenalici per reati non tributari e quelli per reati tributari che incidono negativamente sui primari interessi dello Stato.

Si deve richiamare, a tal fine, l'art. 652 del codice di procedura penale a mente del quale:

«1. La sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, nel giudizio civile o amministrativo



per amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato o nell'interesse dello stesso, sempre che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile, salvo che il danneggiato abbia esercitato l'azione in sede civile a norma dell'art. 75, comma 2.

2. La stessa efficacia ha la sentenza irrevocabile di assoluzione pronunciata a norma dell'art. 442, se la parte civile ha accettato il rito abbreviato».

Previsione di analogo contenuto si rinviene nel successivo art. 654 codice di procedura penale (sebbene di difficile applicazione al rito tributario stanti le limitazioni probatorie che lo caratterizzavano prima della riforma di cui alla legge n. 130/2022).

5.6. Dal confronto sincronico tra il surrichiamato art. 652 del codice di procedura penale e l'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 affiora in tutta evidenza la qui denunciata disparità di trattamento: mentre la sentenza penale di assoluzione, secondo la norma generale del codice di rito, può incidere nei giudizi civili o amministrativi solo se il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile, nel processo tributario, per effetto dell'art. 21-*bis* cit., ciò non avviene, con irragionevole disparità tra situazioni assolutamente comparabili, tali da violare, su un fronte correlato, anche l'art. 24 Cost. e, come si dirà più avanti, l'art. 111, commi primo e secondo, Cost.

La comparabilità, infatti, deriva dalla considerazione che gli interessi in gioco nel processo tributario non possono ragionevolmente ritenersi recessivi rispetto a quelli, relativi al singolo individuo, che possono venire lesi da un fatto di reato: in entrambi i comparti giurisdizionali possono venire in questione interessi costituzionalmente rilevanti — ed anzi in quello tributario viene in specifico rilievo l'art. 53 Cost. — come tali bisognosi di una tutela non irragionevolmente diminuita.

5.7. Il legislatore delegato, nell'introdurre l'art. 21-*bis* in esecuzione al pertinente criterio di delega («rivedere i rapporti tra processo penale e il processo tributario prevedendo, in coerenza con i principi generali dell'ordinamento, che, nei casi di sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, i fatti materiali accertati in sede dibattimentale facciano stato nel processo tributario quanto all'accertamento dei fatti medesimi»: art. 20, legge n. 111/2023) ha innestato nel sistema processual-tributario un *unicum* normativo del tutto distonico rispetto ai «principi generali dell'ordinamento» espressi dagli immutati articoli 652 e 654 codice di procedura penale, e, soprattutto, del tutto nuovo nel panorama processuale, senza che il settore processual-tributario giustifichi un siffatto assetto sbilanciato esclusivamente sulla sentenza di assoluzione; il che costituisce un indice sintomatico di irragionevolezza e illogicità intrinseca della disposizione *de qua*, che, peraltro, come in seguito esplicitato, si traduce in un trattamento differenziato delle parti in lite privo di una valida ragione giustificativa anche agli effetti degli articoli 24 e 111, commi primo e secondo, della Costituzione.

6. Direttamente correlati alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost. sono, poi, gli elementi di contrasto della norma indubbiata con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. e, quindi, con il principio di uguaglianza tributaria, in base al quale a situazioni uguali dovrebbero corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse dovrebbe corrispondere un trattamento tributario diseguale.

Per effetto dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 si profila una situazione di disuguaglianza tributaria tra il contribuente assolto in sede penale il quale ottiene l'automatico annullamento giudiziale dell'avviso di accertamento o l'atto impto-esattivo quand'anche egli manifesti una propria capacità contributiva, mentre eguale sorte non è assicurata al contribuente che non sia mai stato attinto da procedimento penale, nonostante abbia commesso violazioni tributarie, giustappunto, meno gravi.

Dare automatico ingresso nel processo tributario alla sentenza irrevocabilmente assolutoria, quand'anche la stessa — come nel caso di specie emblematicamente — sia fondata su vizi procedurali o di inutilizzabilità probatoria, senza dare automatico ingresso a quella irrevocabilmente condannatoria, si risolve nell'aprioristica rinuncia alla pretesa tributaria azionata con l'atto impugnato dal contribuente (destinato ad essere annullato dalla Corte di giustizia tributaria ovvero dalla Cassazione in applicazione dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000) anche in quelle ipotesi in cui il contribuente assolto possiede una capacità contributiva idonea a giustificarne il prelievo. Ciò in totale spregio a quel dovere di solidarietà contributiva su cui si fonda l'art. 53 Cost., nell'interesse generale alla riscossione delle imposte e al contrasto dell'illecita sottrazione di materiale imponibile, tanto in forma di evasione quanto di elusione fiscale.

7. Sussistono ulteriori dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 in riferimento all'art. 24 Cost. («norma di carattere generale, intesa a garantire indefettibilmente l'esercizio di difesa in ogni stato e grado di qualunque procedimento giurisdizionale»), la cui «essenziale finalità» è quella «di garantire a tutti la possibilità di tutelare in giudizio le proprie ragioni»: Corte costituzionale n. 125 del 1979).



Ritiene questa Corte — per le medesime ragioni già espresse da Corte di giustizia tributaria di II grado del Piemonte - Sez. 3, ordinanza n. 64/2025, che pure ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 — tale norma lede irrimediabilmente il diritto di difesa dell'Amministrazione finanziaria (Agenzia delle entrate piuttosto che di qualunque ente impositore o concessionario) in relazione all'interesse, di cui è portatrice concreta, alla corretta riscossione delle imposte ed al recupero dell'evasione fiscale.

7.1. Occorre considerare, infatti, che l'automatismo introdotto dal legislatore delegato determina l'estensione degli effetti del giudicato penale irrevocabilmente assolutorio nei confronti di una parte — per tutte: l'Agenzia delle entrate — che, in quel giudizio, non può intervenire per la tutela dell'interesse, alla ripresa fiscale, di cui è istituzionalmente portatrice; sicché, l'applicazione della norma, in ragione della predetta preclusione, lede quella dialettica processuale che è imprescindibile garanzia dell'effettività del diritto di difesa (v. già Corte costituzionale n. 190 del 1970).

7.2. Si deve altresì ricordare che — come recentemente affermato dalla giurisprudenza massimamente nomofilattica (Cass., Sez. U civ., 12 ottobre 2022, n. 29862, Rv. 665940-04) — sconfessando il valore delle stesse circolari dell'Agenzia delle entrate sul punto (*cf.* circolare n. 154/E del 2000), il risarcimento del danno azionabile in sede penale con la relativa costituzione di parte civile è ontologicamente differente dal credito fiscale e relative sanzioni: «il danno causato dall'evasione fiscale, allorché questa integri gli estremi di un reato commesso dal contribuente o da persona che del fatto di quest'ultimo debba rispondere direttamente nei confronti dell'erario, non può farsi coincidere automaticamente con il tributo evaso, ma deve necessariamente consistere in un pregiudizio “ulteriore e diverso”, ricorrente qualora l'evasore abbia con la propria condotta provocato l'impossibilità di riscuotere il credito erariale».

Ciò significa che la pretesa tributaria non può costituire oggetto dell'azione risarcitoria da esercitare in sede penale mediante la costituzione di parte civile dell'Agenzia delle entrate, il che la espone, per effetto di quanto previsto dall'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000, a dover subire un irrimediabile pregiudizio, subendo nel processo tributario in via diretta ed immediata l'esito di un giudizio al quale è rimasta estranea, e sul quale non è mai stata in condizione di influire, con evidente lesione del suo diritto di difesa (art. 24 Cost.) e, conseguentemente, dell'interesse primario dello Stato alla riscossione delle imposte in coerenza con il principio della capacità contributiva (art. 53 Cost.).

7.3. Né può sostenersi che l'interesse alla corretta riscossione delle imposte verrebbe tutelato, in sede penale, dalla figura del pubblico ministero, giacché il credito fiscale — alla luce della richiamata giurisprudenza di legittimità — non ha dimora all'interno del giudizio penale e, conseguentemente, non può essere il magistrato requirente a garantire detto interesse erariale.

7.4. Ed anche a voler ammettere la costituzione di parte civile dell'Agenzia delle entrate a tutela del credito erariale, *a fortiori*, apparirebbe chiaramente lesivo del diritto di difesa ipotizzare che questa possa non ricevere l'avviso di cui all'art. 419 codice di procedura penale e, ciononostante, subire le conseguenze di un processo rispetto alla cui esistenza ed andamento potrebbe essere rimasta completamente all'oscuro.

8. La perimetrazione in negativo della *potestas iudicandi* del giudice tributario — quale, a ben vedere, deriva dall'applicazione dell'automatismo di cui all'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 — si sostanzia anche in un'illegitima intromissione del legislatore in un ambito, quello della valutazione del compendio probatorio, riservato esclusivamente all'autorità giudiziaria.

Certamente il legislatore ben può tipizzare il valore probatorio di determinate prove, così come avviene per le prove legali; del pari può impedire l'acquisizione di alcuni determinati mezzi di prova (come è accaduto, prima della legge n. 130/2022, con la prova testimoniale, fino ad allora preclusa nel processo tributario e come accade, ora, nel processo di appello *ex* art. 58, decreto legislativo n. 546/1992, su cui però v. Corte costituzionale n. 35 del 2025). Ma ciò che non gli è consentito è inibire completamente al giudice tributario l'esercizio di ogni potere valutativo-deliberativo sulle statuizioni assolutorie.

Quanto precede sostanzia non solo la consumazione di un *vulnus* alle funzioni attribuite al potere giudiziario dal combinato disposto degli articoli 102, primo comma (che *mutatis mutandis* presidia da intromissioni esterne anche la funzione giurisdizionale esercitata in materia tributaria da quest'organo speciale di giurisdizione *optimo iure* e non solo ai limitati fini del giudizio incidentale di costituzionalità), 111, primo comma, della Costituzione, ma determina anche una menomazione, ancora una volta, del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., qualificato dalla giurisprudenza costituzionale come «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale (Corte cost. n. 18 del 2022, n. 238 del 2014, n. 232 del 1989 e n. 18 del 1982) e «inteso come diritto al giudizio e con esso a quello alla prova»: v. sul punto Corte costituzionale n. 41 del 2024, che, a sua volta, richiama Id. n. 275 del 1990).



9. Per le medesime ragioni di cui sopra, accanto alla violazione diretta dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 53 Cost., e dell'art. 24 Cost., è registrabile anche un'antinomia dell'art. 21-bis, decreto legislativo n. 546/1992 con l'art. 111, commi primo e secondo, Cost., là dove, suo tramite, si incrina il principio di eguaglianza fra le parti nel processo tributario, ravvisabile nel rilievo per cui situazioni omogenee sono disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 67 del 2023, Id. n. 270 del 2022, Id. n. 165 del 2020, Id. n. 155 del 2014, Id. n. 108 del 2006, Id. n. 340 e n. 136 del 2004).

Risulta, infatti evidente la violazione del principio della parità delle parti nel processo tributario (su cui, da ultimo, v. Corte costituzionale n. 36 del 2025), che trova una chiara copertura costituzionale nell'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 24, secondo comma, Cost., dal momento che i loro poteri processuali in sede istruttoria risultano disomogenei: mentre la difesa del contribuente può produrre la sentenza di assoluzione pronunciata in sede penale dibattimentale ed invocare gli effetti del giudicato favorevole *ex art. 21-bis*, decreto legislativo n. 74/2000, la parte pubblica (ente impositore, concessionario per la riscossione) non potrebbe produrre, ai medesimi effetti di giudicato volto a tutelare gli interessi erariali, la sentenza di condanna piuttosto che quella di applicazione pena *ex art. 444* codice di procedura penale, pronunciata a carico del contribuente per i medesimi fatti su cui vi è stata ripresa a tassazione.

9.1. Tale disparità di trattamento e pregiudizio al diritto di agire e resistere in giudizio provando non trova una ragionevole giustificazione nella natura della parte pubblica dell'amministrazione finanziaria. Il giudizio tributario, infatti, non è più un mero giudizio di natura demolitoria, imperniato sulla legittimità e sulla sola correttezza motivazionale dell'atto impugnato, ma compendia ampi spazi di rilevanza del materiale probatorio circa la sussistenza del debito tributario e della sua entità.

9.2. A riguardo deve osservarsi che il nuovo comma 5-bis dell'art. 7 del decreto legislativo n. 546/1992, introdotto dall'art. 6 della legge n. 130/2022, in coerenza con tale linea di tendenza prevede che «[l]'amministrazione prova in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato. Il giudice fonda la decisione sugli elementi di prova che emergono nel giudizio e annulla l'atto impositivo se la prova della sua fondatezza manca o è contraddittoria o se è comunque insufficiente a dimostrare, in modo circostanziato e puntuale, comunque in coerenza con la normativa tributaria sostanziale, le ragioni oggettive su cui si fondano la pretesa impositiva e l'irrogazione delle sanzioni. Spetta comunque al contribuente fornire le ragioni della richiesta di rimborso, quando non sia conseguente al pagamento di somme oggetto di accertamenti impugnati». Ne consegue che, specie ove non operino le presunzioni proprie del diritto tributario sostanziale, l'amministrazione finanziaria è tenuta a provare la sua pretesa sostanziale e non può disporre di poteri probatori più limitati rispetto alla controparte privata; detto altrimenti, non può subire le conseguenze di una produzione della parte privata agli effetti dell'art. 21-bis, decreto legislativo n. 74 del 2000.

10. Questa Corte, conclusivamente, ritiene di dover sollevare d'ufficio, in riferimento agli articoli 3, comma primo, 53, 24, 97, 111, primo e secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis, decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (e, in via consequenziale, dell'art. 119, decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175, in vigore dal 1° gennaio 2026), con conseguente sospensione, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, del presente giudizio ed immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

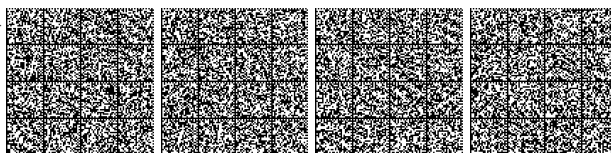
P.Q.M.

La Corte, a scioglimento della riserva assunta alla Camera di consiglio del 13 maggio 2025,

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, comma primo, 53, 24, 97, 111, primo e secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis, decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (e, in via consequenziale, dell'art. 119, decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175, in vigore dal 1° gennaio 2026);

Dispone che, a cura della Segreteria della Corte, la presente ordinanza sia notificata, a mezzo pec, a tutte le parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;



Ordina che gli atti, unitamente alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte, vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Così è deciso in Roma, il 12 giugno 2025, a scioglimento della riserva assunta nella Camera di consiglio del 13 maggio 2025.

Il Presidente: MAMONE

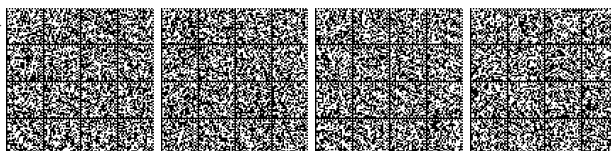
Il giudice estensore: NATALINI

25C00311

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-051) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

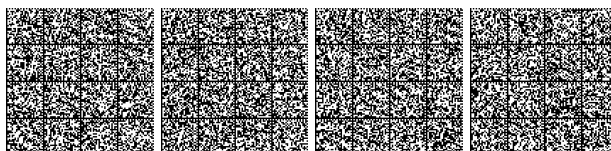
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

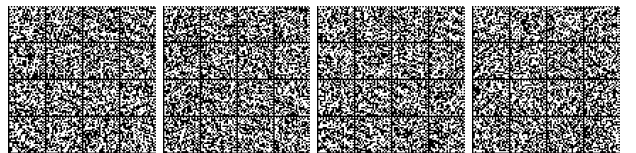
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

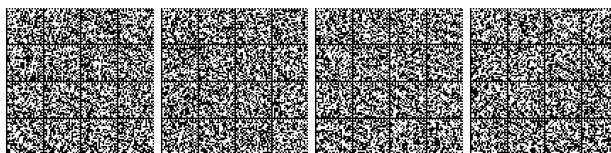
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

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

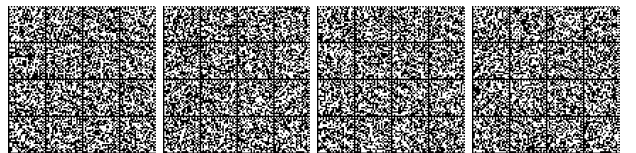
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

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

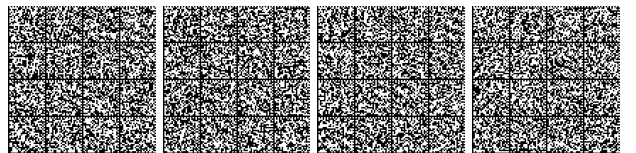
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 5 1 2 1 7 *

€ 10,00

