

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 52

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

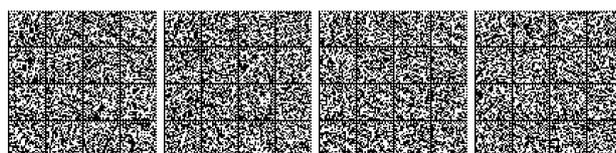
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 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. **189.** Sentenza 21 ottobre - 18 dicembre 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Possibilità di richiedere il distacco o il comando di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**  
**Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Estensione ed equiparazione, per il personale proveniente da enti esterni al Consiglio regionale, tra distacco e comando - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**
- Legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, art. 46, commi 2 e 4-*bis*, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3, dall'art. 44, comma 6, della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, e successivamente, dall'art. 1, comma 77, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.
  - Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *l*), e 119, primo comma. .... Pag. 1
- N. **190.** Sentenza 6 ottobre - 18 dicembre 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che, dopo la notificazione del decreto che dispone il giudizio immediato, abbia emesso ordinanza (poi revocata) di sospensione del procedimento con messa alla prova, previa riqualificazione del fatto oggetto di imputazione in diverso titolo di reato - Incompatibilità a trattare il giudizio che prosegue nelle forme del rito abbreviato - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e terzietà del giudice - Non fondatezza delle questioni.**
- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
  - Costituzione, artt. 3 e 111. .... Pag. 7
- N. **191.** Sentenza 17 novembre - 19 dicembre 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Ambito di applicazione - Incendio boschivo colposo (art. 423-*bis*, secondo comma, cod. pen.) - Esclusione - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**
- Codice penale, art. 168-*bis*, primo comma.
  - Costituzione, art. 3. .... Pag. 13
- N. **192.** Ordinanza 2 - 19 dicembre 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche (art. 62-*bis* cod. pen.) sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di finalità rieducativa della pena - Sopraggiunta pronuncia di illegittimità costituzionale - Necessità di valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche in riferimento sia alla rilevanza che alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**
- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
  - Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. .... Pag. 18



## N. 193. Sentenza 3 novembre - 22 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Furto in abitazione - Trattamento sanzionatorio - Applicabilità, secondo il diritto vivente, anche agli spazi comuni degli edifici condominiali, quali pertinenze delle private dimore - In subordine: possibilità di diminuire la pena in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, offensività e della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.**

– Codice penale, art. 624-*bis*, primo comma.

– Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma. . . . . Pag. 21

## N. 194. Ordinanza 17 novembre - 22 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Nuovo rinvio della data per l'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali - Proroga delle funzioni dei commissari straordinari - Conseguente annullamento delle elezioni indette con decreto del Presidente della Regione - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione dei principi di democraticità e di sovranità popolare nonché con i limiti statutari a garanzia dei principi di grande riforma economica e sociale - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

– Legge della Regione Siciliana 18 novembre 2024, n. 27, art. 21, commi 1, lettere *a)* e *b)*, e 2.

– Costituzione, artt. 1 e, in particolare, primo comma, 3, 5 e 114; statuto della Regione siciliana, artt. 14, lettera *o)*, e 15, terzo comma. . . . . Pag. 26

## N. 195. Ordinanza 2 - 22 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Utilizzo di documenti contraffatti o alterati - Trattamento sanzionatorio pari a quanto previsto per la contraffazione o alterazione dei medesimi, o di quelli necessari al loro ottenimento - Possibile variazione della pena, anche riducendola di un terzo analogamente a quanto disposto per i delitti comuni di falso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.**

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 8-*bis*.

– Costituzione, artt. 3 e 27. . . . . Pag. 30

## N. 196. Sentenza 4 novembre - 23 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Agenzie di viaggi - Requisiti e obblighi per l'esercizio dell'attività - Obbligo per il direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività in una sola agenzia - Violazione dei principi fondamentali in materia di concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Introduzione e disciplina della figura professionale dell'accompagnatore turistico - Requisiti per l'esercizio della professione - Corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione - Regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni - Sanzioni amministrative e divieto di prosecuzione dell'attività - Introduzione e disciplina della figura professionale della guida ambientale - Requisiti per l'esercizio della professione - Corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione - Obblighi professionali a garanzia della sicurezza dei clienti - Regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni - Sanzioni amministrative e divieto di prosecuzione dell'attività - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**



- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Introduzione e disciplina della figura professionale della guida ambientale - Requisiti per l'esercizio della professione - Corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione - Obblighi professionali a garanzia della sicurezza dei clienti - Regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni - Sanzioni amministrative e divieto di prosecuzione dell'attività - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di maestro di sci - Riferimento al relativo albo suddiviso per specialità in sezioni - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Istituzione dell'albo professionale regionale - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di maestro di sci - Suddivisione del relativo albo per specialità in sezioni (maestri di sci alpino, di sci di fondo, di sci di snowboard) - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di maestro di sci - Suddivisione del relativo albo per specialità in sezioni (maestri di sci alpino, di sci di fondo, di sci di snowboard) - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di maestro di sci - Validità triennale della iscrizione alla sezione del relativo albo - Norma strettamente collegata ad altra costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Albo dei maestri di sci - Requisiti di iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Albo dei maestri di sci - Professionisti già iscritti negli albi di altre regioni ovvero maestri provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea - Requisiti di iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Esercizio stabile e occasionale della professione da parte dei maestri di sci di Stati non appartenenti all'Unione europea - Condizione - Reciprocità del trattamento - Organo competente a riconoscere l'equivalenza del titolo professionale - Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, anziché Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Esercizio stabile e occasionale della professione da parte dei maestri di sci di Stati non appartenenti all'Unione europea - Condizione - Reciprocità del trattamento - Organo competente a rilasciare il nulla osta - Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, anziché Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**



- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Esercizio abusivo della prestazione - Rinvio all'art. 348 cod. pen. - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Perdita dei requisiti - Ritiro della tessera da parte del comune - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di guida alpina - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di guida alpina - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Istituzione dell'Albo professionale regionale di guida alpina e requisiti per l'iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Istituzione dell'Albo professionale regionale di guida alpina - Iscrizione delle guide alpine provenienti da altre regioni - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina dell'esercizio stabile e occasionale della professione da parte delle guide alpine di Stati non appartenenti all'Unione europea - Condizione - Reciprocità del trattamento - Organo competente a riconoscere l'equivalenza del titolo professionale - Collegio nazionale del guide alpine, anziché Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale della guida alpina - Perdita dei requisiti - Ritiro della tessera da parte del comune - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina del Collegio regionale del maestro di sci - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Inammissibilità della questione.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Esercizio abusivo della prestazione - Applicazione di sanzioni amministrative, ferme restando quelle penali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Inammissibilità della questione.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina del Collegio regionale delle guide alpine e delle sanzioni disciplinari - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Inammissibilità della questione.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina delle sanzioni disciplinari per le guide alpine - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Inammissibilità della questione.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina dell'esercizio di attività da parte di guide alpine che provengono dall'estero o da altre regioni italiane - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Inammissibilità della questione.**



**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Guide del parco o della riserva naturale già abilitate - Possibilità di continuare ad esercitare l'attività esclusivamente nel parco o riserva naturale di pertinenza - Ricorso del governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di concorrenza - Non fondatezza della questione.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Corsi di qualificazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione nei termini di cui in motivazione.**

– Legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, artt. 76, comma 4; 95; 96; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109 e 110; 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 123, 124, 125, 126, 127, 130, 131, 134, 136 e 137.

– Costituzione, artt. 3, secondo comma, e 117, commi primo, secondo, lettere e) ed l), e terzo. ....

Pag. 34

N. 197. Sentenza 4 novembre - 23 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Congedo straordinario per assistenza di un soggetto con handicap in situazione di gravità - Disciplina antecedente alla riforma del 2022, applicabile *ratione temporis* - Beneficiari - Convivente di fatto - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del diritto alla salute psicofisica del disabile grave - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5, nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105.

– Costituzione, artt. 2, 3 e 32. ....

Pag. 60

N. 198. Sentenza 2 - 23 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Insediamento dell'organo di vertice dell'azienda - Previsione che il direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, può confermare o sostituire il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Commissariamento in via straordinaria di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie della Regione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Sardegna 11 marzo 2025, n. 8, art. 6, comma 1, nella parte in cui sostituisce il secondo periodo del comma 1 dell'art. 13 della legge regionale 11 settembre 2020, n. 24, e 14.

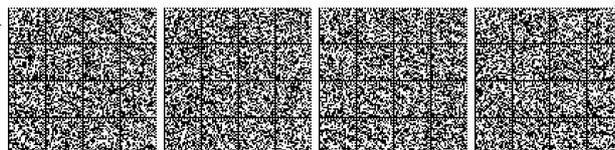
– Costituzione, artt. 3, 97, 98, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l) e terzo; statuto speciale, art. 4, lettera i). ....

Pag. 71

N. 199. Sentenza 17 novembre - 23 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Obbligo, dal 15 ottobre al 31 dicembre 2021, per il personale delle amministrazioni pubbliche di possedere ed esibire la certificazione verde (c.d. green pass) ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro - Inadempimento - Effetti - Previsione che il lavoratore è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della certificazione o al termine del 31 dicembre 2021, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del posto di lavoro - Perdita della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, della dignità della persona, dei diritti al lavoro e alla salute - Non fondatezza delle questioni.**



**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Obbligo vaccinale per i lavoratori pubblici e privati che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età - Obbligo di possedere, fino al 15 giugno 2022, ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, le certificazioni verdi COVID-19 di vaccinazione o di guarigione (c.d. green pass rafforzato) - Inadempimento - Effetti - Previsione che il lavoratore è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della certificazione o al termine indicato, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del posto di lavoro - Perdita della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, della dignità della persona, dei diritti al lavoro e alla salute - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, art. 1, introduttivo dell'art. 9-*quinquies* nel decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87; decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2022, n. 18, art. 1, introduttivo degli artt. 4-*quater*, 4-*quinquies* e 4-*sexies* nel decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 32, primo e secondo comma, e 36. . . . . Pag. 81

N. 200. Sentenza 18 novembre - 23 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Istruzione - Organizzazione scolastica - Criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni - Anticipazione (dal 30 novembre al 31 ottobre) del termine per l'adozione, da parte delle regioni, del Piano di dimensionamento - Possibilità, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di determinare un differimento del termine non superiore a 30 giorni - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di istruzione e dei principi di leale collaborazione e di chiamata in sussidiarietà - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 28 febbraio 2025, n. 20, art. 1, comma 1, nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, l'art. 9-*bis*, comma 2.
- Costituzione, artt. 5, 117, terzo comma, e 118, commi primo e secondo. . . . . Pag. 92

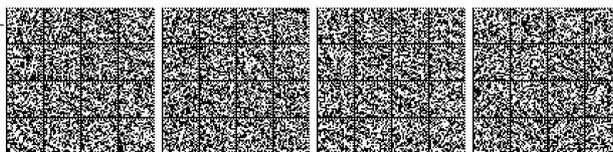
#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 dicembre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico – Impiego regionale – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998 – Criteri per la mobilità all'interno del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna – Deliberazione della Giunta regionale sentite le organizzazioni sindacali rappresentative.**

**Impiego pubblico – Impiego regionale – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni transitorie – Previsione, in sede di prima applicazione, al fine del transito dei dipendenti degli enti locali nel Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione, che l'ARAN Sardegna ammette alla contrattazione le organizzazioni che abbiano nel comparto o nell'area di provenienza o di ingresso una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando il solo dato associativo.**

- Legge della Regione Sardegna 9 ottobre 2025, n. 28 (Disposizioni in materia di attuazione del Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali), artt. 8 e 17, comma 3. . . . . Pag. 109



- N. 244. Ordinanza della Corte di cassazione del 21 ottobre 2025  
**Reati militari – Diffamazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione, in alternativa alla pena detentiva, della pena pecuniaria.**  
 – Codice penale militare di pace, art. 227, commi primo e secondo. .... Pag. 112
- N. 245. Ordinanza della Corte di cassazione del 7 novembre 2025  
**Reati e pene – Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione – Riparazione pecuniaria – Previsione che con la sentenza di condanna per i reati previsti dagli artt. 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321 e 322-bis, cod. pen. è sempre ordinato il pagamento di una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno.**  
 – Codice penale, art. 322-quater. .... Pag. 120
- N. 246. Ordinanza della Corte dei conti del 21 novembre 2025  
**Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: "operata dall'ISTAT" sono aggiunte le seguenti: "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica".**  
 – Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-quater. .... Pag. 131
- N. 247. Ordinanza del Tribunale di Milano del 5 novembre 2025  
**Reati e pene – Reati contro la pubblica amministrazione – Norma interpretativa dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2020, come convertito – Interpretazione nel senso che le attività svolte dalla Fondazione "Milano Cortina 2026" non sono disciplinate da norme di diritto pubblico e che la Fondazione non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico.**  
 – Decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76 (Disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamità, per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 111, art. 11, in relazione agli artt. 353 e 319, 320 e 321 del codice penale. .... Pag. 140





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 189

*Sentenza 21 ottobre - 18 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Possibilità di richiedere il distacco o il comando di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Estensione ed equiparazione, per il personale proveniente da enti esterni al Consiglio regionale, tra distacco e comando - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, art. 46, commi 2 e 4-*bis*, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3, dall'art. 44, comma 6, della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, e successivamente, dall'art. 1, comma 77, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.
- Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *l*), e 119, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 2 e 4-*bis*, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 (Legge Finanziaria Regionale per l'anno 2002), nel testo modificato, dapprima, dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 (Modifica della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, articolo 46), e, infine, dall'art. 1, comma 77, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2025.



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

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

udita l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2025, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 2 e 4-*bis*, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 (Legge Finanziaria Regionale per l'anno 2002), nel testo modificato dapprima dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 (Modifica della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, articolo 46) e, infine, dall'art. 1, comma 77, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010).

La disciplina in esame è censurata nella parte in cui consente di distaccare o comandare presso la Regione il personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento (comma 2) ed equipara il comando al distacco (comma 4-*bis*).

1.1.- Il rimettente ha sospeso la decisione di parificazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2023 con riferimento ai capitoli U0058 e U00008, limitatamente alle spese per il pagamento degli stipendi al personale distaccato o comandato, rispettivamente, presso la Giunta regionale (per un importo pari a euro 739.996,2) e presso il Consiglio regionale (per un importo pari a euro 1.217.604,67).

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che i distacchi e i comandi sono stati attivati o prorogati per far fronte alle esigenze degli uffici di diretta collaborazione con il Consiglio regionale o con la Giunta regionale e si fondano sulla disposizione censurata, contraddistinta da un tenore letterale inequivocabile, a suo avviso incompatibile con un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Né si potrebbero evocare le previsioni dell'art. 19, comma 9-*bis*, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), aggiunto dall'art. 1, comma 898, 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). Tali innovazioni sarebbero inapplicabili ai comandi attivati in epoca precedente, come quelli disposti dalla Giunta regionale con i decreti del 29 e 30 dicembre 2022, n. 119 e n. 125, e alle loro proroghe. Peraltro, le previsioni della disciplina sulle società a partecipazione pubblica non sarebbero state richiamate neppure per i comandi e i distacchi disposti successivamente.

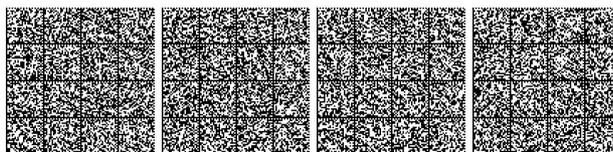
Ove si procedesse alla parificazione, in applicazione della disciplina regionale vigente, si validerebbe un risultato di amministrazione derivante «dall'indebito impiego di risorse destinate al pagamento delle spettanze stipendiali del personale distaccato/comandato rispettivamente presso la Giunta e il Consiglio regionale».

1.2.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, la sezione rimettente osserva che l'estensione delle possibilità di comando e distacco al personale delle società con partecipazione pubblica non inferiore al 49 per cento e l'assimilazione del comando e del distacco ledono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), in quanto contrasterebbero con le scelte discrezionali operate dal legislatore statale, che, in tali fattispecie, non consentirebbe comandi e distacchi.

Dalla previsione censurata conseguirebbe, inoltre, la «lesione dell'equilibrio di bilancio» e della «sana gestione finanziaria», in contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

2.- Con atto depositato il 10 aprile 2025, si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni sollevate dalla Corte dei conti.

3.- Nel giudizio dinnanzi a questa Corte ha chiesto di intervenire il Procuratore generale della Corte dei conti, prospettando la sussistenza di un interesse concreto e attuale e, dunque, l'ammissibilità del proprio intervento e deducendo, quanto al merito, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, in virtù degli argomenti già enunciati dal rimettente.



4.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato memoria illustrativa, confermando le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione.

4.1.- In linea preliminare, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero irrilevanti, in quanto, dal 2023, la normativa statale consentirebbe alle amministrazioni pubbliche il comando di personale proveniente da società partecipate e in controllo pubblico. I comandi, pur disposti dalla Regione in attuazione della normativa censurata, sarebbero pienamente conformi alle previsioni dell'art. 19, comma 9-bis, del d.lgs. n. 175 del 2016.

4.2.- Le questioni sarebbero, comunque, non fondate.

Non sarebbe pertinente, innanzitutto, il richiamo ai principi affermati da questa Corte con la sentenza n. 227 del 2020, che riguarderebbe una legge regionale destinata a far gravare gli oneri del comando sulle stesse società. Per contro, la legge regionale oggi censurata porrebbe a carico della Regione gli oneri principali e accessori del personale comandato o distaccato. Tale differenza sarebbe decisiva in un giudizio incentrato sull'alterazione dei bilanci pubblici.

Né l'art. 46, comma 2, della legge reg. Campania n. 15 del 2002 interverrebbe sul regime contrattuale del personale comandato. Neppure da questo punto di vista, dunque, si potrebbe ravvisare la paventata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Infine, non sarebbero fondate le questioni concernenti l'equiparazione del personale in comando e di quello in distacco. Le previsioni censurate si limiterebbero ad abrogare la normativa di organizzazione interna che vincolava il ricorso all'uno o all'altro istituto, nel contesto di una disciplina statale disomogenea e frammentaria.

5.- All'udienza pubblica la Regione Campania ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 52 del 2025), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 2 e 4-bis, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, come successivamente modificato dalle leggi reg. Campania n. 3 del 2004 e n. 2 del 2010, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, Cost.

1.1.- Le censure del rimettente si appuntano, innanzitutto, sull'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, dapprima soppresso dall'art. 30, comma 8, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria 2006) e poi ripristinato dall'art. 31, comma 39, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2007).

Tale previsione, nel testo modificato dall'art. 1, comma 77, della legge reg. Campania n. 2 del 2010, consente al Consiglio regionale, alla Giunta regionale e agli enti strumentali della Regione Campania di chiedere il distacco nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento.

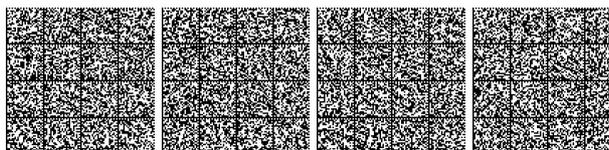
Il giudice *a quo* denuncia, inoltre, l'art. 46, comma 4-bis, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Campania n. 3 del 2004.

Tale disposizione abolisce ad ogni effetto «nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, la distinzione tra distacco e comando di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, articolo 9 - ultimo comma - e articolo 14 - ultimi due commi».

1.2.- Le previsioni censurate si inquadrano nella disciplina del comando e del distacco presso le amministrazioni pubbliche.

Se il comando prevede la temporanea destinazione del pubblico impiegato a prestare servizio presso altra amministrazione o diverso ente pubblico, per esigenze esclusive di tale amministrazione o di tale ente, il distacco presuppone che il dipendente pubblico sia temporaneamente impiegato per la stessa amministrazione pubblica di appartenenza e per esclusive esigenze di quest'amministrazione, in un ufficio diverso da quello nel quale formalmente è incardinato (Corte di cassazione, sezione quarta civile, sentenza 1° aprile 2025, n. 8672).

Al comando, in particolare, fa riscontro la dissociazione tra la titolarità del rapporto d'ufficio, che permane in capo all'amministrazione di provenienza, e l'esercizio dei poteri di gestione: si modifica il rapporto di servizio, in quanto il dipendente è inserito sotto il profilo organizzativo-funzionale e sotto il profilo gerarchico e disciplinare nell'amministrazione di destinazione.



Nel distacco, per contro, il dipendente pubblico non è assegnato a un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, ma a un diverso ufficio del medesimo datore di lavoro, per esigenze proprie di quest'ultimo (Corte di cassazione, sezione quarta civile, ordinanza 15 gennaio 2024, n. 1471).

2.- La disciplina regionale, nell'estendere la facoltà di comando e di distacco e nell'equiparare il comando e il distacco, si porrebbe in antitesi con le «scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile» (è citata la sentenza n. 227 del 2020), che non contemplerebbero alcuna facoltà di comando per il personale delle società a partecipazione pubblica. Da qui il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

L'autorizzazione di «una spesa non sostenibile in considerazione dell'impiego di personale comandato da società pubbliche non ammissibile in quanto materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale» determinerebbe, inoltre, la «lesione dell'equilibrio di bilancio» e pregiudicherebbe la «sana gestione finanziaria», in contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

3.- In primo luogo, occorre ribadire che la Corte dei conti, sezione regionale di controllo, è legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle leggi che la stessa debba applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, in relazione a profili che abbiano una incidenza, diretta o mediata, sugli equilibri di bilancio (da ultimo, sentenza n. 165 del 2025, punto 3 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 39 del 2024, punto 2 del Considerato in diritto) «e dunque, rispetto a disposizioni lesive sia dei principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), sia di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una “correlazione funzionale” (sentenza n. 253 del 2022) fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari» (sentenza n. 185 del 2024, punto 2 del Considerato in diritto).

4.- In via preliminare, occorre, inoltre, dichiarare inammissibile l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio.

4.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (tra le molte, sentenze n. 39 del 2024, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024, n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 4 giugno 2019, e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 18 giugno 2019).

Nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, come si evince dalle pronunce prima richiamate.

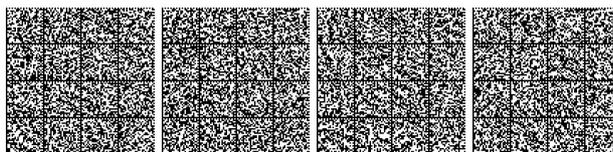
4.2.- Il Procuratore generale della Corte dei conti, nel caso specifico, non è parte del giudizio *a quo* e non può ritenersi titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative.

I principi evocati a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti sono stati affermati da questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, in cui il Procuratore generale rivestiva la qualità di parte, e non si rivelano, dunque, pertinenti nell'ipotesi in esame (sentenza n. 123 del 2023, punto 2 del Considerato in diritto), come questa Corte, anche di recente, ha ribadito (sentenze n. 174 e n. 165 del 2025, con allegate ordinanze lette, rispettivamente, all'udienza pubblica del 21 ottobre e del 7 ottobre 2025, e sentenza n. 150 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto).

5.- All'esame delle questioni giova premettere l'analisi delle sopravvenienze normative che hanno inciso sulla disciplina censurata.

5.1.- L'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge reg. Campania n. 15 del 2002 è stato modificato dall'art. 49 della legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025) e, da ultimo, dall'art. 11 della legge della Regione Campania 22 luglio 2025, n. 13 (Misure per il riordino e l'adeguamento della legislazione).

Il legislatore regionale ha dapprima esteso l'ambito applicativo della disciplina al comando richiesto «in forza delle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 9 bis del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)» (art. 49 della legge reg. Campania n. 25 del 2024) e ha quindi puntualizzato che attualmente viene in rilievo il comando richiesto in forza delle disposizioni «di cui all'articolo 8, comma 3 del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche



amministrazioni - Decreto PA) convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni)» (art. 11 della legge reg. Campania n. 13 del 2025).

L'art. 19, comma 9-bis, del d.lgs. n. 175 del 2016, aggiunto dall'art. 1, comma 898, della legge n. 197 del 2022, consente, per la durata di un anno e non oltre il 31 dicembre 2026, di applicare gli istituti del comando e del distacco nell'ambito dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico, «anche per esigenze strettamente collegate all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

L'art. 8, comma 3, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, aggiunge un periodo all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74, e accorda alle regioni la facoltà di assegnare agli uffici di diretta collaborazione «proprio personale di ruolo e personale proveniente da società a partecipazione pubblica».

Le regioni si possono così avvalere, anche in favore dei propri dipendenti, degli istituti previsti dall'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, in particolare, delle posizioni di «aspettativa, fuori ruolo o comando», dei «contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato», degli «incarichi di collaborazione coordinata e continuativa» e di altri istituti analoghi.

5.2.- Tali modifiche, volte a raccordare la normativa regionale con l'evoluzione di quella statale in tema di comando, non incidono, tuttavia, sul *thema decidendum*, che investe i comandi e i distacchi attivati in applicazione della disciplina previgente.

5.3.- Inoltre, con motivazione adeguata, che supera il vaglio di non implausibilità demandato a questa Corte in punto di rilevanza (fra le molte, sentenze n. 137 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto, e n. 105 del 2025, punto 4.1. del Considerato in diritto), il giudice *a quo* ha avvalorato la necessità di applicare le disposizioni censurate, nella formulazione vigente *ratione temporis*, allo scopo di definire il giudizio di parificazione, e ha negato che la fattispecie controversa possa essere ricondotta alla disciplina posteriore, dettata dal citato art. 19, comma 9-bis, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Devono essere disattese, pertanto, le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione Campania nella memoria illustrativa in ordine alla carente motivazione sulla rilevanza.

6.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

7.- Chiamata a vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, lettera i), della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019), che consentiva l'utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali, questa Corte ha chiarito che le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle regioni e dagli enti locali, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, sono riconducibili, tra l'altro, alla materia «ordinamento civile» (sentenza n. 227 del 2020, punto 10 del Considerato in diritto) evocata anche nell'odierno giudizio.

La disciplina statale allora vigente, che rileva anche nella questione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte, non aveva previsto la possibilità del comando presso le amministrazioni per il personale dipendente delle società a partecipazione pubblica.

Tale scelta, compiuta dalla legge dello Stato «nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile», rispecchia la «natura strettamente privatistica del rapporto» e traccia una netta linea di demarcazione tra il personale delle società a partecipazione pubblica e quello dipendente delle pubbliche amministrazioni (ancora, sentenza n. 227 del 2020, nel già richiamato punto 10 del Considerato in diritto).

8.- La *ratio* decidendi della pronuncia menzionata si incardina nell'attinenza della disciplina dei comandi e dei distacchi alla materia dell'ordinamento civile.

Spetta al legislatore statale il compito di delineare i tratti salienti di tali istituti, inscindibilmente connessi all'assetto dei rapporti di lavoro, anche al fine di presidiare nel modo più efficace i principi sanciti dall'art. 97 Cost., nel rispetto dei vincoli di bilancio.

Anche nelle odierne questioni, il riparto delle competenze riveste rilievo dirimente rispetto al profilo della distribuzione degli oneri tra i datori di lavoro coinvolti, valorizzato dalla difesa regionale nella memoria illustrativa.

8.1.- L'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, nell'ampliare il perimetro del comando e del distacco e nel definire aspetti coesenziali alla disciplina del rapporto di lavoro e, perciò, bisognosi di una regolamentazione uniforme, ha dunque travalicato i limiti delle competenze regionali.



8.2.- Le medesime considerazioni si attagliano anche all'integrale equiparazione del comando e del distacco nell'assegnazione del personale degli enti esterni al Consiglio regionale, nei termini previsti dal censurato art. 46, comma 4-bis, della medesima legge reg. Campania n. 15 del 2002.

È riservata al legislatore statale l'individuazione dei tratti distintivi tra due strumenti parimenti funzionali alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche e gravidi di implicazioni sulla disciplina del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e all'atteggiarsi dei suoi diversi profili, anche retributivi (sentenza n. 172 del 2018, punto 9.2. del Considerato in diritto, in tema di comando).

Né l'asserita frammentarietà della disciplina statale, posta in risalto nella memoria illustrativa della Regione Campania, può legittimare l'intervento del legislatore regionale in un ambito che esorbita dalle sue attribuzioni.

9.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, nel testo ripristinato dall'art. 31, comma 39, della legge reg. Campania n. 1 del 2007 e, quindi, modificato dall'art. 1, comma 77, della legge reg. Campania n. 2 del 2010, nella formulazione antecedente le modifiche dettate dall'art. 49 della legge reg. Campania n. 25 del 2024 e dall'art. 11 della legge reg. Campania n. 13 del 2025, e dell'art. 46, comma 4-bis, della medesima legge reg. Campania n. 15 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Campania n. 3 del 2004.

10.- È assorbito l'esame delle restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 (Legge Finanziaria Regionale per l'anno 2002), nel testo ripristinato dall'art. 31, comma 39, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2007) e quindi modificato dall'art. 1, comma 77, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010), nella formulazione antecedente le modifiche dettate dall'art. 49 della legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025) e, infine, dall'art. 11 della legge della Regione Campania 22 luglio 2025, n. 13 (Misure per il riordino e l'adeguamento della legislazione);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 4-bis, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 (Modifica della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, articolo 46);

3) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal Procuratore generale della Corte dei conti.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 190

*Sentenza 6 ottobre - 18 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che, dopo la notificazione del decreto che dispone il giudizio immediato, abbia emesso ordinanza (poi revocata) di sospensione del procedimento con messa alla prova, previa riqualificazione del fatto oggetto di imputazione in diverso titolo di reato - Incompatibilità a trattare il giudizio che prosegua nelle forme del rito abbreviato - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e terzietà del giudice - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

### 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

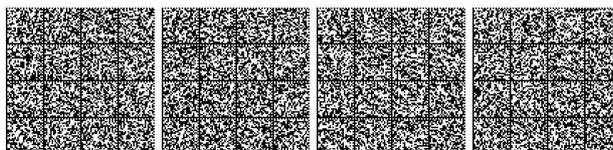
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata nel procedimento penale a carico di M. S., con ordinanza del 4 luglio 2024, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;  
deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 4 luglio 2024, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2024, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale nella parte in cui «non prevede la incompatibilità a decidere in sede di giudizio abbreviato del giudice che abbia in precedenza ammesso l'imputato alla messa alla prova, in tale sede esprimendosi espressamente in ordine alla qualificazione giuridica dei fatti e riqualificando la ipotesi originariamente contestata in diverso titolo di reato».

Il rimettente riferisce di essere chiamato a giudicare, nelle forme del rito abbreviato, M. S., imputato del reato di cui all'art. 73, commi 1 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) per avere detenuto, al di fuori dell'abitazione a fini di spaccio, 126,9 grammi di hashish e 2,2 grammi di cocaina.



Il giudice *a quo* premette che l'imputato, in seguito alla notificazione del decreto di giudizio immediato, aveva chiesto di essere ammesso alla messa alla prova, previa riqualificazione del fatto contestatogli nella fattispecie attenuata di cui all'art. 73, comma 5, del citato testo unico, e, in subordine, che il processo venisse celebrato con rito abbreviato.

Lo stesso rimettente, riqualificata l'originaria imputazione nei termini richiesti, aveva disposto la sospensione del processo con messa alla prova per poi revocarla, in quanto l'imputato, dopo aver dichiarato all'ufficio di esecuzione penale esterna di non essere più interessato al beneficio, aveva insistito per la definizione del processo mediante giudizio abbreviato.

Il giudice *a quo*, reputando ammissibile tale rito alternativo, aveva formulato istanza di astensione «avendo in precedenza ritenuto in sede di MAP [messa alla prova] la riconducibilità dei fatti sub art. 73 c. V DPR 309/90». La richiesta era stata rigettata dal Presidente di sezione delegato sul rilievo che si trattava di una «“[...]” decisione avanzata nella stessa fase processuale e che non implica comunque una approfondita valutazione sul merito della accusa ma unicamente una delibazione sulla insussistenza di causa di proscioglimento ex art. 129 cpp».

Il GIP aveva, quindi, sollecitato una rivalutazione di tale decisione evidenziando come l'ammissione alla messa alla prova fosse stata pronunciata in una fase diversa e avesse riguardato, oltre alla insussistenza di cause di proscioglimento, la «riconducibilità delle condotte sub art. 73 c V DPR 309/90». Tuttavia il provvedimento era stato confermato.

1.1.- Tanto premesso, il giudice *a quo* rileva che il caso di specie non è contemplato tra le ipotesi di incompatibilità previste dall'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., e non configura neppure un motivo di ricasazione. Nemmeno sarebbe appagante, a suo avviso, il ricorso all'astensione, «non potendo essere rimessa alla discrezionalità del singolo magistrato la autovalutazione della propria capacità professionale di non lasciarsi influenzare da giudizi già espressi ritualmente».

1.2.- Nel motivare la non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* riporta ampi stralci della sentenza n. 16 del 2022 di questa Corte, con la quale, sulla base di parametri parzialmente coincidenti con quelli evocati nel presente giudizio, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo lo stesso art. 34, comma 2, cod. proc. pen. «nella parte in cui non prevede che il giudice per le indagini preliminari, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di una circostanza aggravante, sia incompatibile a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto penale formulata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi del giudice stesso».

Nei passaggi richiamati dal rimettente questa Corte ha, anzitutto, ricordato la propria giurisprudenza secondo la quale le norme sull'incompatibilità del giudice derivante da atti compiuti nel procedimento sono poste a tutela dei valori di terzietà e di imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., essendo finalizzate a evitare che la decisione sul merito della causa possa «essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione [...] scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima res iudicanda».

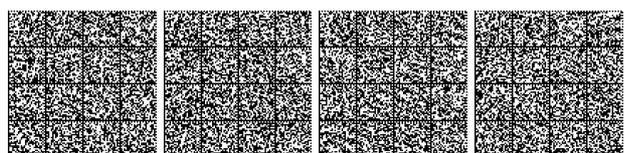
Si è, quindi, tra l'altro, osservato nella sentenza richiamata dal giudice *a quo* che l'incompatibilità «presuppone una relazione tra due termini: una “fonte di pregiudizio” (ossia un'attività giurisdizionale atta a generare la forza della prevenzione) e una “sede pregiudicata” (vale a dire un compito decisorio, al quale il giudice, che abbia posto in essere l'attività pregiudicante, non risulta più idoneo)» (sentenza n. 16 del 2022, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Si è, ancora, chiarito, che per giudizio deve intendersi ogni processo che, in base a un esame delle prove, pervenga ad una decisione di merito: in tale nozione rientrano, oltre al giudizio dibattimentale, il giudizio abbreviato, l'applicazione della pena su richiesta delle parti e l'udienza preliminare.

Nei passaggi della sentenza n. 16 del 2022 citati dal rimettente si è, poi, argomentato che, affinché la previsione dell'incompatibilità del giudice possa ritenersi costituzionalmente necessaria, occorre l'elemento della preesistenza di valutazioni sulla medesima res iudicanda strumentali all'assunzione di una decisione, non essendo sufficiente la sola conoscenza di atti anteriormente compiuti. Inoltre, la statuizione pregiudicante deve avere natura non formale, ma di contenuto, nel senso che deve basarsi su valutazioni attinenti al merito dell'ipotesi accusatoria, e non al mero svolgimento del processo. Infine, il precedente apprezzamento deve collocarsi in una diversa fase del procedimento, dovendo, all'interno di ciascuna delle fasi, preservarsi «l'esigenza di continuità e di globalità».

Pertanto, il giudice non incorre in incompatibilità allorché compia «valutazioni preliminari, anche di merito, destinate a sfociare in quella conclusiva, venendosi altrimenti a determinare una “assurda frammentazione” del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (sentenze n. 153 del 2012 e n. 131 del 1996)» (è citata ancora, la sentenza n. 16 del 2022).

1.3.- Il rimettente, «ten[endo] conto delle indicazioni» fornite dalla richiamata pronuncia, deduce che la decisione alla quale è chiamato secondo il rito abbreviato non solo costituirebbe una funzione di giudizio, ma risulterebbe pregiudicata dalle «precedenti determinazioni già assunte», le quali, concernendo la riqualificazione del fatto oggetto di imputazione, «cadono sulla medesima res iudicanda».



L'operata derubricazione conterrebbe, infatti, un apprezzamento dell'ipotesi accusatoria «strumentale all'assunzione di una decisione», come quella sulla messa alla prova, la quale, nel caso di specie, non avrebbe potuto essere ammessa in relazione al fatto originariamente contestato.

Secondo il giudice *a quo*, infatti, tale provvedimento è stato adottato in una fase del procedimento diversa da quella nella quale egli deve pronunciarsi.

Non sarebbe, infatti, configurabile unitarietà di fase «per il sol fatto che genericamente si sia post emissione di decreto di giudizio immediato, con richiesta di riti alternativi», dal momento che a una prima fase concernente la procedura della messa alla prova, conclusa con la revoca del provvedimento di ammissione, ne è seguita un'altra, del tutto autonoma e separata dalla prima, nella quale il giudizio deve essere trattato nelle forme del rito abbreviato.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate risulterebbero, infine, «evidentemente rilevanti[i]», in quanto lo stesso rimettente deve stabilire se «possa/debba o meno trattare e decidere il giudizio abbreviato richiesto dalla difesa a seguito della revoca della messa alla prova», essendo stata rigettata la sua istanza di astensione in mancanza di una espressa previsione di incompatibilità per il caso di specie.

2.- Con atto depositato il 30 settembre 2024 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

2.1.- Sotto il primo profilo, la difesa statale ritiene, anzitutto, che la motivazione dell'ordinanza di rimessione sia tautologica, limitandosi ad affermare che la decisione sulla messa alla prova sottende valutazioni che attingono alla qualificazione giuridica del fatto contestato e, quindi, alla stessa ipotesi di accusa.

Le argomentazioni svolte dal rimettente risulterebbero anche contraddittorie, posto che l'operata riqualificazione giuridica del fatto contestato non involgerebbe in realtà apprezzamenti sul merito della res controversa, ma sarebbe «il frutto di un giudizio astratto di carattere logico-giuridico, consistente nella sussunzione del fatto descritto nell'imputazione nell'alveo della corretta norma incriminatrice».

Mancherebbero, altresì, la ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento e la motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero, infine, inammissibili, per «carezza assoluta di motivazione delle censure riferite agli artt. 3 e 111 Cost.».

2.2.- Ad avviso dell'interveniente, le questioni sarebbero, comunque, non fondate.

Richiamate le condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, devono ricorrere perché si configuri un'«attività pregiudicante», la difesa statale assume che, nel caso di specie, difetterebbero sia il carattere strumentale della valutazione rispetto all'assunzione di una decisione, sia la sua inerenza al merito dell'ipotesi accusatoria.

La verifica della mancanza delle condizioni per una pronuncia di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. non può, infatti, essere equiparata al positivo accertamento della insussistenza dei relativi presupposti, né la riqualificazione giuridica del fatto costituisce una valutazione di merito sulla fondatezza o meno della ipotesi accusatoria.

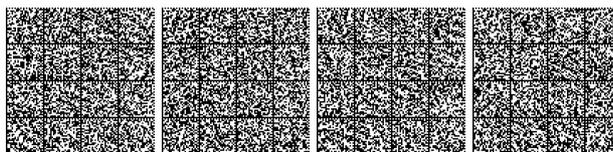
Il nucleo delle censure formulate dal giudice *a quo*, osserva ancora la difesa statale, concerne, invece, la natura «formale o sostanziale» della valutazione espressa con il provvedimento di ammissione alla messa alla prova e, segnatamente, la sua «forza pregiudicante».

La portata condizionante sarebbe, nella specie, da escludersi, posto che, nel provvedere sulla messa alla prova, il giudice deve verificare la correttezza della qualificazione giuridica del fatto operata dall'accusa ed eventualmente modificarla (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione quarta penale, 8 maggio-31 luglio 2018, n. 36752).

Né tale valutazione, né le verifiche concernenti l'insussistenza di cause di proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen., oltre che l'idoneità del programma di trattamento e la prognosi favorevole di non recidiva sull'interessato, inciderebbero sull'imparzialità del giudice (viene richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, 20 gennaio-11 aprile 2016, n. 14750).

Si rammenta, altresì, che, secondo la giurisprudenza di legittimità, la sentenza di proscioglimento per esito positivo della messa alla prova è inidonea a esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'ipotesi di accusa e sulla responsabilità (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione quarta penale, 9-24 luglio 2019, n. 33260).

Da ultimo, l'interveniente contesta l'assunto secondo il quale nel giudizio *a quo* la decisione ritenuta pregiudicante sia stata resa in una fase diversa rispetto a quella in cui il rimettente è chiamato a pronunciarsi nel merito, dal momento che «la qualificazione in termini di diversità di fase o stato mal si atagli[a] alla valutazione del passaggio da un rito speciale ad un altro».



*Considerato in diritto*

1.- Il GIP del Tribunale di Macerata dubita della legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui «non prevede la incompatibilità a decidere in sede di giudizio abbreviato del giudice che abbia in precedenza ammesso l'imputato alla messa alla prova, in tale sede esprimendosi espressamente in ordine alla qualificazione giuridica dei fatti e riqualificando la ipotesi originariamente contestata in diverso titolo di reato».

1.1.- Sebbene nell'ordinanza di rimessione non risulti specificato, dal tenore complessivo delle argomentazioni emerge con chiarezza che oggetto di censura è la disciplina dell'incompatibilità, cosiddetta "orizzontale", di cui al comma 2 dell'art. 34 cod. proc. pen., ossia dell'incompatibilità attinente alla relazione tra una fase del giudizio e quella che la precede (ex aliis, sentenze n. 93 e n. 74 del 2024, n. 16 del 2022).

1.2.- Il giudice *a quo* ritiene, anzitutto, che la decisione sulla richiesta di sospensione con messa alla prova si collochi in una fase distinta e autonoma rispetto a quella, deputata alla trattazione del giudizio nelle forme del rito abbreviato, in cui egli è chiamato a pronunciarsi.

In secondo luogo, assume che la corretta qualificazione giuridica del fatto contestato, operata ai fini della stessa pronuncia ex art. 464-*quater* cod. proc. pen., sarebbe espressione di un potere valutativo che attinge il merito dell'ipotesi di accusa, così dispiendo un effetto pregiudicante rispetto alle decisioni da assumere nella fase successiva.

In definitiva, ad avviso del rimettente, nel procedimento di ammissione alla messa alla prova il giudice che riqualifichi l'originaria imputazione compie una valutazione contenutistica, e non meramente formale, della causa, così divenendo incompatibile a compiere atti nella fase processuale susseguente.

La mancata previsione dell'incompatibilità del giudice nel caso considerato contrasterebbe con gli artt. 3 e 111 Cost., in quanto la riqualificazione dell'imputazione originaria, da un lato, comporterebbe un apprezzamento che cade sulla medesima res iudicanda ed è strumentale all'assunzione di una decisione, quale è quella sull'ammissibilità della messa alla prova; dall'altro lato, implicherebbe una valutazione di merito sull'ipotesi di accusa.

2.- In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Esse non sono fondate.

2.1.- Diversamente da quanto asserito dall'interveniente, la motivazione sulla non manifesta infondatezza non risulta tautologica né contraddittoria.

Dal tenore complessivo dei pur sintetici argomenti sviluppati nell'ordinanza di rimessione le ragioni del sospetto di illegittimità costituzionale emergono, infatti, con sufficiente chiarezza: il giudice *a quo*, da un lato, assume che la riqualificazione giuridica del fatto compiuta ai fini dell'ammissione al beneficio ex art. 168-*bis* del codice penale integrerebbe una valutazione del merito dell'ipotesi accusatoria idonea a pregiudicare l'attività giurisdizionale successiva; dall'altro, ritiene che, dopo la notificazione del decreto di giudizio immediato, la richiesta di messa alla prova introduca una fase processuale distinta e separata rispetto a quella, a essa successiva, in cui il giudice per le indagini preliminari è chiamato a pronunciarsi nelle forme del giudizio abbreviato.

2.1.1.- Non è fondata neanche l'eccezione di inammissibilità per omessa ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento.

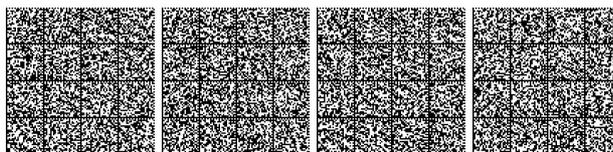
Come ripetutamente affermato da questa Corte, l'analisi del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si iscrive la disposizione censurata rileva, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, solo se è carente e tale da inficiare la chiarezza dell'*iter* logico argomentativo (ex aliis, sentenze n. 38 del 2025, n. 228 del 2023, n. 194 del 2021).

Nel caso di specie, il nucleo essenziale delle censure - con cui è denunciata l'illegittimità costituzionale della mancata previsione dell'incompatibilità del giudice che si sia espresso sulla causa riqualificando il fatto ai fini della decisione sulla messa alla prova - risulta comunque delineato in termini adeguatamente definiti.

La ricostruzione compiuta nell'ordinanza di rimessione non compromette, dunque, l'intelligibilità dell'*iter* logico seguito dal giudice *a quo*.

2.1.2.- Da ultimo, non è meritevole di accoglimento neanche l'eccezione di inammissibilità per la mancata indicazione delle ragioni per le quali si ritengono violati gli artt. 3 e 111 Cost.

Dal complessivo tenore dell'ordinanza di rimessione si evince, infatti, che tali parametri costituzionali - pur formalmente indicati nel solo dispositivo - sono stati evocati in quanto posti a presidio dei valori della imparzialità e della terzietà del giudice, alla cui tutela, come ripetutamente affermato da questa Corte, è preordinata la disciplina della incompatibilità oggetto di censura (ex aliis, le sentenze n. 182 del 2025, n. 93 e n. 74 del 2024, n. 64 e n. 16 del 2022).



Inoltre, si tratta di parametri in parte coincidenti con quelli alla cui stregua lo stesso art. 34, comma 2, cod. proc. pen. è stato scrutinato nella ricordata sentenza n. 16 del 2022, alla quale il giudice rimettente dimostra chiaramente di aderire (sentenza n. 88 del 2018).

3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dell'incompatibilità di cui si tratta rinviene la sua ratio nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice presidiati dall'art. 111, secondo comma, Cost., essendo intesa a evitare che questi possa pronunciarsi quando sia condizionato dalla "forza della prevenzione" - cioè «dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima res iudicanda» - e ad assicurare «che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto "terzo", scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi» (sentenza n. 93 del 2024; nello stesso senso, ex aliis, sentenze n. 182 del 2025, n. 74 del 2024, n. 172 del 2023 e precedenti ivi citati).

3.1.1.- Il principio di imparzialità del giudice si rinviene anche nell'ordinamento sovranazionale, posto che l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo stabilisce che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale», e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto all'esame della causa da parte di un giudice «indipendente e imparziale, preconstituito per legge».

3.2.- Con riferimento alla incompatibilità "orizzontale", che viene in considerazione nel caso di specie, questa Corte ha ripetutamente affermato che essa presuppone una relazione tra una "fonte di pregiudizio", coincidente con un'attività giurisdizionale idonea a generare la forza della prevenzione, e una "sede pregiudicata", ravvisabile in un compito decisorio al quale il giudice che abbia posto in essere l'attività pregiudicante non risulta più idoneo (ex aliis, sentenze n. 182 del 2025, n. 74 del 2024, n. 172 del 2023, n. 64, n. 16 e n. 7 del 2022).

Perché possa ritenersi sussistente tale forma di incompatibilità, non è, tuttavia, sufficiente la semplice conoscenza, da parte del giudice, di atti anteriormente compiuti, ma occorre che egli ne abbia effettuato una valutazione strumentale all'assunzione di una decisione.

Quest'ultima deve, poi, avere natura non formale, ma di contenuto, nel senso che deve implicare valutazioni che attengono al merito dell'ipotesi di accusa e non già al mero svolgimento del processo.

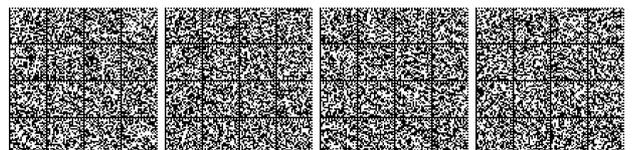
Infine, affinché insorga un'incompatibilità endoprocessuale di rilievo costituzionale, è necessario che la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento (ancora, ex aliis, sentenze n. 182 del 2025, n. 93 e n. 74 del 2024, n. 172 del 2023 e n. 64 del 2022).

3.2.1.- In ordine a quest'ultimo profilo, questa Corte, con indirizzo costante, ha affermato che «[è] del tutto ragionevole [...] che, all'interno di ciascuna delle fasi - intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva - resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (ex plurimis, sentenze n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000, n. 232 del 1999)» (sentenza n. 18 del 2017).

Deve, pertanto, escludersi che sia configurabile una incompatibilità di rilievo costituzionale all'interno della medesima fase processuale: il processo è, per sua natura, costituito da una sequenza di atti, ciascuno dei quali può astrattamente implicare apprezzamenti su quanto risulti incidere sui suoi esiti, così che, se si dovesse isolare ogni atto che contenga una decisione idonea a manifestare un apprezzamento all'interno della medesima fase, si pregiudicherebbe irrimediabilmente l'unitarietà del giudizio.

A tale riguardo, questa Corte ha recentemente rilevato che, poiché risponde a un dato di comune esperienza che la statuizione giudiziale, al pari di ogni processo decisionale, maturi in itinere, l'incompatibilità (ma lo stesso vale per l'astensione e la ricusazione) non può operare in relazione agli atti assunti nell'ambito della stessa fase processuale - quale frazione dell'*iter* decisorio in cui «il fenomeno della formazione progressiva del convincimento del giudicante si compie con peculiare concentrazione» -, venendo, altrimenti, a determinarsi «l'assoluta impossibilità di funzionamento della giurisdizione» (ancora, sentenza n. 182 del 2025).

3.3.- Nell'ipotesi specifica dell'ordinanza di sospensione del processo con messa alla prova, che viene in rilievo nel caso all'esame odierno, questa Corte ha escluso che il requisito della diversità di fase ricorra nell'ipotesi in cui la richiesta di tale beneficio sia stata rigettata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (ancora, sentenza n. 64 del 2022).



Nel giudizio definito con la pronuncia appena richiamata i giudici rimettenti avevano ravvisato nel provvedimento ex art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen. un'approfondita valutazione sul merito dell'ipotesi di accusa.

Questa Corte ha, tuttavia, chiarito che, a prescindere dalla validità di tale assunto, i giudici a quibus avevano trascurato un «particolare essenziale»: la decisione individuata come fonte di pregiudizio «si colloca, non già in una fase processuale precedente e distinta, ma nella stessa fase - quella dibattimentale - rispetto alla quale l'invocato effetto pregiudicante dovrebbe dispiegarsi; il che esclude in radice, alla luce della ricordata, costante giurisprudenza di questa Corte, la configurabilità di una situazione di incompatibilità costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 64 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto).

3.3.1.- Anche la giurisprudenza di legittimità ha escluso che il provvedimento di rigetto dell'istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova determini l'incompatibilità del giudice nel processo che prosegua nelle forme ordinarie, trattandosi di decisione adottata nella medesima fase processuale che non implica una valutazione sul merito dell'accusa, ma esclusivamente una delibazione sull'inesistenza di cause di proscioglimento immediato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., nonché una verifica dell'idoneità del programma di trattamento e una prognosi favorevole di non recidiva (ancora, Cass. n. 33260 del 2019).

3.4.- Tanto premesso, nel giudizio principale l'imputato, in seguito alla notificazione del decreto di giudizio immediato, ha avanzato richiesta di ammissione alla messa alla prova e, in subordine, di giudizio abbreviato.

Il giudice *a quo*, avendo dapprima accolto, previa riqualificazione della imputazione, la richiesta ex art. 168-*bis* cod. pen., per poi revocarla a seguito di rinuncia dell'imputato, è ora chiamato a provvedere nelle forme del rito abbreviato.

Lo stesso rimettente ritiene che la decisione di cui è investito si collochi in una fase distinta ed autonoma rispetto a quella in cui ha assunto la statuizione ritenuta pregiudicante, ossia la diversa qualificazione del fatto contestato.

3.4.1.- Tale assunto non può essere condiviso.

La decisione sulla richiesta di messa alla prova si colloca non già in una fase processuale precedente e distinta, ma nella medesima fase - quella della definizione anticipata del giudizio immediato attraverso i riti alternativi al dibattimento - in cui, nella specie, deve giudicarsi nelle forme del rito abbreviato, così che il supposto effetto di prevenzione non può prodursi.

3.4.2.- Lo snodo processuale che si apre con l'innesto della richiesta di riti alternativi - e, cioè, del giudizio abbreviato, del patteggiamento e della messa alla prova - sul giudizio immediato instaurato dal pubblico ministero può condurre all'epilogo anticipato del processo secondo moduli decisorii speciali.

Tale fase, per la quale il GIP è investito di apposita competenza funzionale (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17-25 gennaio 2006, n. 3088), può concludersi tanto con una sentenza che definisce anticipatamente il processo (la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, la sentenza di condanna o di proscioglimento all'esito di giudizio abbreviato o la sentenza di proscioglimento per estinzione del reato, in caso di esito positivo della messa alla prova), quanto con una ordinanza di trasmissione degli atti al giudice del dibattimento, nel caso in cui nessuna delle richieste di riti alternativi trovi accoglimento o vada a buon fine (art. 458, comma 2-*ter*, cod. proc. pen.).

Soltanto in quest'ultima evenienza prende avvio la distinta fase dibattimentale dinanzi a un giudice diverso.

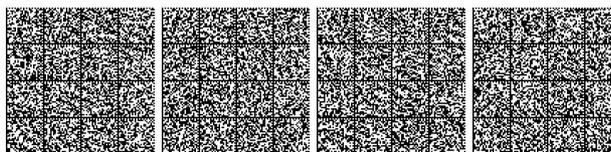
3.4.3.- Il carattere unitario dello snodo processuale in esame è stato accentuato dalle modifiche apportate alla sua disciplina dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

La soppressione della facoltà, riconosciuta al GIP dalla disciplina anteriore, di delibare *de plano* l'istanza di definizione alternativa e la collocazione di tale valutazione in un'apposita udienza nella quale all'imputato è consentito di emendare la scelta originariamente compiuta, da un lato, mira a favorire l'accesso ai riti speciali e la definizione anticipata del giudizio immediato; dall'altro, individua una specifica sede processuale in cui il giudice può esaminare, in un unico contesto decisorio, le richieste avanzate dall'imputato.

L'affinità teleologica che intercorre tra i procedimenti speciali innestabili sul giudizio immediato, la previsione, ad opera dei riformati artt. 458, comma 2, e 458-*bis*, comma 1, cod. proc. pen., di un'apposita udienza in cui tali forme di definizione alternativa possono essere sperimentate anche in via successiva e l'attribuzione al GIP di una specifica competenza funzionale valgono a configurare il momento procedimentale in esame come un'articolazione strutturalmente e funzionalmente unitaria.

3.5.- Nel contesto decisorio in esame le valutazioni espresse in relazione alla domanda di un rito alternativo alla quale non segua la definizione del giudizio non possono essere considerate "fonte di pregiudizio" per la decisione, nel medesimo contesto, sulla richiesta di un altro procedimento speciale.

La decisione sulla messa alla prova assunta dal giudice *a quo* si colloca, dunque, nella stessa fase della definizione anticipata del giudizio immediato attraverso i riti alternativi al dibattimento in cui il rimettente stesso è chiamato ora a decidere nelle forme del rito abbreviato.



Ciò impedisce in radice di ravvisare una incompatibilità di rilievo costituzionale, a prescindere dalla portata della statuizione nella specie ritenuta pregiudicante, ossia della riqualificazione giuridica del fatto operata ai fini della decisione sulla messa alla prova.

Pertanto, va rilevato che, secondo la giurisprudenza di legittimità, tale diversa qualificazione non implica una deliberazione del merito dell'ipotesi di accusa, ma è «limitata alla valutazione della correttezza dell'inquadramento della condotta descritta nell'imputazione nell'ambito della fattispecie astratta indicata dal pubblico ministero» (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 25 ottobre-19 novembre 2018, n. 52088).

4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. devono, pertanto, essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250190

N. 191

*Sentenza 17 novembre - 19 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Ambito di applicazione - Incendio boschivo colposo (art. 423-bis, secondo comma, cod. pen.) - Esclusione - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Codice penale, art. 168-bis, primo comma.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cagliari, nel procedimento penale a carico di S. S., con ordinanza del 28 novembre 2024, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 17 novembre 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;  
deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 28 novembre 2024 (reg. ord. n. 1 del 2025), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cagliari ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, del codice penale, nella parte in cui «non consente la sospensione del processo con messa alla prova in relazione al delitto di incendio boschivo colposo di cui all'art. 423-*bis*, secondo comma, c.p.».

Il giudice *a quo* riferisce di procedere, in sede di udienza preliminare, a carico di S. S. per il reato di incendio boschivo colposo «causato da una stufa lasciata incautamente accesa e non sorvegliata per pochi minuti» e di dover decidere sull'istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova presentata dall'imputato.

2.- Ad avviso del rimettente, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*, risultando soddisfatte le condizioni in presenza delle quali può essere disposta la messa alla prova. Tuttavia, il citato art. 168-*bis* limita l'operatività dell'istituto in esame alle ipotesi in cui si proceda «per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale»; mentre l'incendio boschivo colposo è punito con la pena massima di cinque anni di reclusione e non rientra nel novero di quelli a cui, ai sensi del menzionato comma 2 dell'art. 550, si applica il procedimento per citazione diretta a giudizio. Il che preclude la concessione della messa alla prova.

3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. violi l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza.

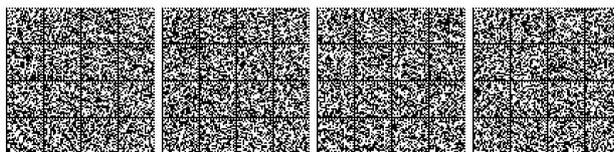
Il rinvio della norma censurata all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. «[fa] sì che l'accesso all'istituto sia consentito per delitti dolosi più gravi, per limiti di pena minima e massima, di reati colposi [...] che non permettono la sospensione del processo con messa alla prova».

Tale effetto, però, «non deriva da valutazioni discrezionali del legislatore sul reato specifico», bensì dall'applicazione di un criterio, quello dell'accertamento processuale, che è «eccentrico rispetto alla *ratio* dell'ammissibilità o no della messa alla prova», che dovrebbe fondarsi sulla gravità del reato.

Pertanto, il 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) ha notevolmente ampliato il catalogo dei reati di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., includendovi fattispecie criminose dolose, caratterizzate dalla «semplicità dell'accertamento processuale» e punite con una pena edittale massima fino a sei anni di reclusione.

Il medesimo decreto, invece, non ha attuato la delega legislativa laddove prevedeva l'estensione dell'ambito applicativo della messa alla prova a reati che, pur puniti con pena superiore, nel massimo, a quattro anni di reclusione e non compresi nei casi di «citazione diretta» a giudizio, «si prest[assero] a percorsi risocializzanti o riparatori».

In conclusione, ad avviso del rimettente, sarebbe dubbia la «razionalità dell'esclusione dall'istituto di un reato come quello in analisi, che rientra nel limite di pena di sei anni e che si presta certamente a percorsi risocializzanti o riparatori, innanzitutto per la sua natura colposa».



4.- Il giudice *a quo* ritiene, invece, che non «vi siano i presupposti per la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale in relazione [al parametro] della finalità rieducativa della pena», essendo stata la analoga censura già dichiarata non fondata dalla sentenza n. 146 del 2023.

5.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato l'11 febbraio 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

Ad avviso della difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile per una pluralità di ragioni.

In primo luogo, il *petitum* dell'ordinanza di rimessione sarebbe «distonico con le motivazioni» della stessa, in quanto la questione sarebbe stata sollevata in riferimento al solo art. 3 Cost., nonostante sia stato censurato un «vizio per inosservanza, ad opera di un decreto ex art. 76 Cost., della legge di delegazione».

In secondo luogo, vi sarebbe un difetto di motivazione in punto di non manifesta infondatezza. Il giudice *a quo*, infatti, denuncia l'irragionevolezza della scelta legislativa di non consentire l'accesso alla messa alla prova per il reato di incendio boschivo colposo, «visto che alcuni reati più gravi [lo] permettono», senza tener conto che è la stessa norma censurata ad impiegare, per la delimitazione dell'ambito operativo dell'istituto, non solamente il criterio della gravità dei reati, ma anche quello della «natura (tendenzialmente non complessa) dei relativi procedimenti».

Infine, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. non sarebbe «accompagnata dalla necessaria individuazione di un *tertium comparationis*». Il rimettente, infatti, «non offri[rebbe] alcun esempio di reato che, per converso, è incluso nell'elenco di cui all'art. 550, co. 2, c.p.p. [ed è] caratterizzato da omogeneo disvalore penale».

6.- La questione sollevata sarebbe, comunque, manifestamente infondata per una pluralità di ragioni.

In primo luogo, il rimettente «stimol[erebbe] un sindacato [...] in punto di opportunità sulle scelte operate dal Legislatore», che paiono, invece, «ragionat[e] e ragionevol[i]».

In secondo luogo, l'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., nel rinviare all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., avrebbe «inteso porre in essere un tendenziale parallelismo tra i giudizi assegnati all'attribuzione del tribunale in composizione monocratica e quelli per i quali è ammessa la sospensione con messa alla prova». Si tratterebbe di «una scelta legislativa non soltanto non manifestamente irragionevole ma, tutto al contrario, ragionata e ben ponderata», anche sotto il profilo dell'«efficienza della giustizia».

Inoltre, la cornice edittale non è l'unico indice di gravità dei reati, con la conseguenza che il loro trattamento può ben essere differenziato a parità di pena, ad esempio «limitando i benefici che gli imputati o i condannati [...] potranno ottenere». Il rimettente non avrebbe, quindi, considerato che «l'incendio boschivo, se anche colposo, è fatto criminale gravemente offensivo [...] del bene giuridico ambiente» e desta particolare allarme sociale in questo momento storico.

Pertanto, il giudice *a quo* nulla avrebbe «dedotto e considerato (in disparte il profilo della cornice edittale) sulle peculiarità del reato di incendio boschivo colposo», limitandosi a sostenere che vi sarebbero reati più gravi di questo nell'elenco di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen.

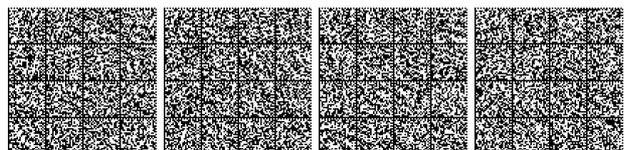
### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 1 del 2025), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Cagliari dubita della legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui «non consente la sospensione del processo con messa alla prova in relazione al delitto di incendio boschivo colposo di cui all'art. 423-bis, secondo comma, c.p.».

Ad avviso del rimettente, sarebbe violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza.

L'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., infatti, delimita l'ambito applicativo della messa alla prova sia mediante il riferimento alla pena edittale massima del reato per cui si procede sia mediante il rinvio all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen.; disposizione che reca un elenco di reati - cui si applica il rito speciale della citazione diretta a giudizio - sanzionati con pena superiore alla soglia fissata dal citato art. 168-bis («pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria»). Tale elenco, peraltro, è stato ampliato dal d.lgs. n. 150 del 2022, che vi ha incluso fattispecie criminose dolose, caratterizzate dalla «semplicità dell'accertamento processuale», ma punite con una pena edittale massima fino a sei anni di reclusione.

Il «rinvio recettizio dell'art. 168-bis c.p.» all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. - prosegue il rimettente - avrebbe «fatto sì che l'accesso all'istituto sia consentito per delitti dolosi più gravi, per limiti di pena minima e massima, di reati colposi [...] che non permettono la sospensione del processo con messa alla prova», nonostante si prestino «a percorsi



risocializzanti o riparatori, [proprio] per la [loro] natura colposa». E tale effetto «non deriva da valutazioni discrezionali del legislatore sul reato specifico», bensì dall'applicazione di un criterio, quello dell'accertamento processuale appunto, che è «eccentrico rispetto alla *ratio* dell'ammissibilità o no della messa alla prova», che dovrebbe fondarsi sulla gravità del reato.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità della questione sotto tre diversi profili.

2.1.- In primo luogo, il petitum dell'ordinanza di rimessione sarebbe «distonico con le motivazioni» della stessa, in quanto la questione sarebbe stata sollevata in riferimento al solo art. 3 Cost., nonostante sia stato censurato un «vizio per inosservanza, ad opera di un decreto ex art. 76 Cost., della legge di delegazione».

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente lamenta l'irragionevolezza intrinseca dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. e per questo evoca, quale parametro del giudizio di legittimità costituzionale, l'art. 3 Cost.

L'ordinanza di rimessione non denuncia, infatti, un vizio nell'attuazione della delega legislativa e, quindi, la violazione dell'art. 76 Cost., ma fa riferimento all'ampliamento del catalogo dei casi di «citazione diretta» a giudizio da parte del d.lgs. n. 150 del 2022 e al conseguente ampliamento dell'ambito applicativo della messa alla prova solo per argomentare la dedotta irragionevolezza del sistema delineato dal legislatore, che sarebbe stata «aggravata» dalla riforma in esame.

2.2.- In secondo luogo, la questione sarebbe inammissibile per difetto di motivazione in punto di non manifesta infondatezza. Il giudice *a quo*, infatti, avrebbe lamentato l'irragionevolezza della scelta legislativa di non consentire l'accesso alla messa alla prova per il reato di incendio boschivo colposo, «visto che alcuni reati più gravi [lo] permettono», senza tener conto che è la stessa norma censurata a impiegare, per la delimitazione dell'ambito operativo dell'istituto, non solamente il criterio della gravità dei reati, ma anche quello della «natura (tendenzialmente non complessa) dei relativi procedimenti».

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente denuncia l'irragionevolezza della norma censurata nella parte in cui non consente l'accesso alla messa alla prova per l'incendio boschivo colposo, perché detto reato, proprio per la sua natura colposa, si presterebbe a percorsi risocializzanti o riparatori. L'applicazione dell'istituto, inoltre, sarebbe ammissibile «per delitti dolosi più gravi, per limiti di pena minima e massima», in quanto compresi nel catalogo dei casi di «citazione diretta» a giudizio di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., a cui l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. rinvia per delimitare l'ambito applicativo della messa alla prova.

Con questa duplice argomentazione, il giudice *a quo* individua, con sufficiente determinatezza e con motivazione idonea a superare il vaglio di ammissibilità, le ragioni del lamentato vulnus.

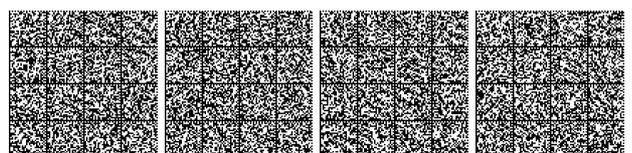
2.3.- Infine, ad avviso della difesa statale, la censura di violazione dell'art. 3 Cost. non sarebbe «accompagnata dalla necessaria individuazione di un *tertium comparationis*»: il rimettente, infatti, «non [avrebbe offerto] alcun esempio di reato che, per converso, è incluso nell'elenco di cui all'art. 550, co. 2, c.p.p. [ed è] caratterizzato da omogeneo disvalore penale».

Anche questa eccezione non è fondata, in quanto, come già evidenziato, il rimettente evoca, quale parametro del giudizio di legittimità costituzionale, l'art. 3 Cost. sotto il profilo non già della disparità di trattamento rispetto a una fattispecie omogenea, bensì dell'irragionevolezza intrinseca della norma censurata.

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

3.1.- Ad avviso del rimettente, l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. - nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il delitto di incendio boschivo colposo (art. 423-*bis*, secondo comma, cod. pen.) - violerebbe l'art. 3 Cost.: sarebbe dubbia, infatti, la «razionalità dell'esclusione dall'istituto di un reato come quello in analisi, che rientra nel limite di pena di sei anni e che si presta certamente a percorsi risocializzanti o riparatori, innanzitutto per la sua natura colposa»; ciò anche perché il «rinvio recettizio [del citato] art. 168-*bis* c.p. [all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen.] ha fatto sì che l'accesso all'istituto sia consentito per delitti dolosi più gravi, per limiti di pena minima e massima».

3.2.- Come è noto, l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. delimita l'ambito applicativo della sospensione del procedimento con messa alla prova sia mediante il riferimento al limite di pena del reato per cui si procede («pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni», oltre che, in ipotesi, solo pena edittale pecuniaria), «sia mediante il rinvio mobile a tutti i reati indicati dal comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen.» (sentenza n. 139 del 2025), il cui elenco «si è arricchito di numerosi reati, tutti puniti mediamente con pena edittale di cinque anni di reclusione, talora anche di sei anni; quindi oltre la soglia di quattro anni di cui [al medesimo art.] 168-*bis*, primo comma» (sentenza n. 146 del 2023).



In proposito, questa Corte «ha già più volte riconosciuto al legislatore “un’ampia discrezionalità nella definizione dei limiti oggettivi” - ad esempio riferiti ai limiti di pena o a “specifici titoli di reato (individuati nominativamente o, come in questo caso, attraverso il richiamo a una categoria definita da altra disposizione)” - entro i quali possono trovare applicazione gli istituti del diritto penale punitivo “non carcerario”, sempre che la scelta normativa non risulti manifestamente irragionevole, creando insostenibili disparità di trattamento (così, da ultimo, sentenza n. 139 del 2025)» (sentenza n. 157 del 2025).

Pertanto, la circostanza - denunciata dal rimettente - che «l’accesso all’istituto [della messa alla prova è] consentito per delitti dolosi più gravi, per limiti di pena minima e massima», non comporta la violazione dell’art. 3 Cost.

Rientra, infatti, nella logica stessa della tecnica del rinvio mobile all’art. 550, comma 2, cod. proc. pen. - «tecnica comune nell’ordito del codice penale» (sentenza n. 139 del 2025) - la possibilità che la messa alla prova sia consentita per fattispecie criminose il cui massimo edittale superi la soglia stabilita dal citato art. 168-bis.

La determinazione dei limiti oggettivi di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova, «mediante il rinvio mobile a tutti i reati indicati dal comma 2 dell’art. 550 cod. proc. pen.» (sentenza n. 139 del 2025), è espressione, insomma, di una scelta di politica criminale di per sé non manifestamente irragionevole (sentenze n. 157 e n. 139 del 2025, e n. 146 del 2023).

Come appena rilevato, infatti, questa Corte ha già chiarito che attiene all’ampia discrezionalità del legislatore fare uso «[d]ella tecnica dell’individuazione (nominativa, o tramite richiamo ad altre disposizioni [nel caso di specie, l’art. 550, comma 2, cod. proc. pen. appunto] di reati inclusi nella [messa alla prova]» (sentenza n. 139 del 2025), anche perché «rientra nella logica del sistema penale che, nell’adottare soluzioni diversificate, vengano presi in considerazione determinati limiti edittali, indicativi dell’astratta gravità dei reati», ovvero determinati titoli di reato (sentenza n. 207 del 2017).

3.3.- Né la denunciata irragionevolezza è desumibile dalla natura colposa del reato di incendio boschivo.

Il rimettente muove dall’assunto che il reato colposo si presti, di per sé, a percorsi di risocializzazione del reo - che individua peraltro come unica *ratio* della messa alla prova - con la logica conseguenza che tutti i delitti colposi, e non solo l’incendio boschivo, dovrebbero rientrare nel campo di applicazione dell’istituto.

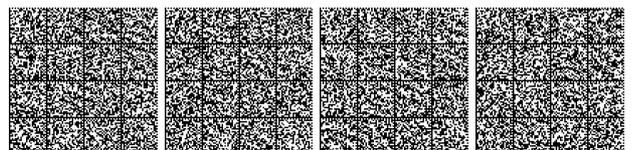
Tuttavia, se è vero che l’istituto in esame ha finalità risocializzanti e la colpa costituisce uno degli elementi di cui il legislatore può tener conto nel fissarne l’ambito applicativo, va rilevato, da un lato, che la messa alla prova persegue anche finalità sanzionatoria e deflattiva; dall’altro, che - come ha più volte affermato questa Corte - il legislatore, nella sua ampia discrezionalità, può ben valutare, oltre all’elemento soggettivo, altri fattori, come il bene giuridico tutelato, la condotta incriminata o il trattamento sanzionatorio. Senza, peraltro, considerare che proprio il rilievo qui assegnato dal legislatore all’elemento soggettivo della colpa attesta l’importanza del bene giuridico tutelato.

4.- Quanto precede non vale a escludere in assoluto che la tecnica normativa del rinvio a una norma che disciplina un diverso istituto possa, in taluni casi, creare «insostenibili disparità di trattamento» o condurre «a risultati manifestamente sproporzionati» rispetto a specifiche ipotesi di reato (sempre, sentenza n. 139 del 2025), che risultano ammesse alla, o escluse dalla, messa alla prova in modo manifestamente incongruo rispetto al conseguimento delle «finalità risocializzanti, da un lato, e deflattive, dall’altro», proprie dell’istituto (sentenza n. 90 del 2025).

Deve ribadirsi, infatti, che «le fattispecie di reato [...] elencate nell’art. 550, comma 2, cod. proc. pen., al quale, come detto, rinvia l’art. 168-bis cod. pen. [...] presentano elementi di notevole disomogeneità, tanto che è problematico individuarne un’univoca e coerente *ratio* ispiratrice» (sentenza n. 157 del 2025) e sono, pur sempre, individuate per delimitare l’ambito applicativo di un istituto processuale - il rito speciale della citazione diretta a giudizio - avente natura e funzione non sovrapponibili a quelle sottese alla messa alla prova.

A eventuali disarmonie di sistema derivanti da tale tecnica di individuazione dei reati inclusi nella messa alla prova, questa Corte può porre rimedio, come già accaduto con la sentenza n. 90 del 2025, valutando in concreto se il reato escluso dall’ambito applicativo dell’istituto e sottoposto al suo sindacato meriti invece di esservi ricompreso, in virtù della sua struttura e della sua oggettività giuridica, e anche mediante un’analisi comparativa con le fattispecie criminose incluse nell’elenco di cui all’art. 550, comma 2, cod. proc. pen.

Tuttavia, con l’odierna questione, il rimettente non ha chiamato questa Corte a una tale valutazione in concreto con riferimento alla specifica fattispecie criminosa sottoposta al suo esame, ma ha censurato, in via astratta e generale, la legittimità costituzionale della tecnica del rinvio mobile al citato comma 2 dell’art. 550 cod. proc. pen.; ciò che - come già posto in evidenza - costituisce una legittima forma di esercizio della discrezionalità del legislatore nella determinazione dei limiti oggettivi di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cagliari con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250191

N. 192

*Ordinanza 2 - 19 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche (art. 62-bis cod. pen.) sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di finalità rieducativa della pena - Sopraggiunta pronuncia di illegittimità costituzionale - Necessità di valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche in riferimento sia alla rilevanza che alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Parma, nel procedimento penale a carico di E. Y.M.T.M. con ordinanza dell'8 ottobre 2024, iscritta al n. 248 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 1° dicembre 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;  
deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025.

Ritenuto che, con ordinanza dell'8 ottobre 2024 (reg. ord. n. 248 del 2024), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Parma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-*bis* cod. pen. sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.;

che il rimettente espone di dover giudicare, in sede di rito abbreviato, E. Y.M.T.M., imputato del delitto di rapina, per aver colpito con un pugno il commesso di un minimarket ed essersi impossessato di due bottiglie di liquore esposte in vendita «del valore complessivo di circa 7-8 euro»;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* ritiene sussistente la contestata recidiva reiterata, specifica e infra-quinquennale, avendo l'imputato riportato due precedenti condanne per reati (resistenza a pubblico ufficiale, rapina aggravata e lesioni personali) connotati anch'essi da violenza e minaccia alla persona, che sarebbero «manifestazione [della sua] accresciuta pericolosità sociale e della [sua] più accentuata colpevolezza [...], poiché egli è rimasto del tutto sordo ai severi moniti ripetutamente rivoltigli dall'ordinamento»;

che l'imputato ha, però, offerto alla persona offesa una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno, la quale, ancorché non integri la circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 6), cod. pen., perché «non può reputarsi sufficiente per risarcire integralmente il danno morale patito da R. M., considerato il trauma anche psicologico derivante dall'aggressione subita», ben può essere «valorizzat[a] ai fini del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche»;

che, ad avviso del rimettente, le riconosciute attenuanti generiche dovrebbero essere ritenute prevalenti rispetto alla recidiva reiterata, in quanto, altrimenti, la pena detentiva minima, ancorché «ridotta di un terzo in virtù della scelta processuale», risulterebbe «sproporzionata in sé rispetto alla concreta offensività del fatto, nella sua dimensione obiettiva e soggettiva»;

che, tuttavia, la preclusione introdotta dalla norma censurata impedirebbe di tener conto dell'«effetto mitigatore dell'articolo 62-*bis* del codice penale»;

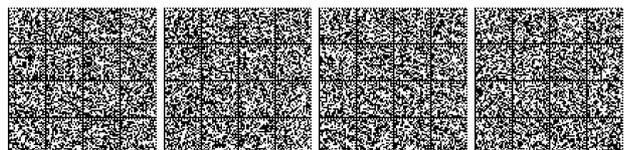
che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 69, quarto comma, cod. pen. «pre-senti profili di irragionevolezza, in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione»;

che la norma censurata, infatti, disincentiverebbe l'imputato recidivo reiterato dal «risarcire, anche solo parzialmente, la persona offesa» o dal «tenere successivamente al reato un comportamento che ne manifesti il genuino pentimento e la volontà di reinserimento sociale»;

che, inoltre, il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche sulla recidiva reiterata impedirebbe di «tenere in debito conto cambi di vita dell'imputato, tali da incidere, mitigandola, sulla maggiore colpevolezza e pericolosità sociale dimostrata con la ricaduta nel delitto», così attribuendole una rilevanza preponderante rispetto alla gravità del fatto concreto nel processo di individualizzazione della pena;

che la norma censurata comporterebbe, infine, «l'applicazione dello stesso trattamento sanzionatorio a condotte dal disvalore diverso», anche «in virtù di elementi che intervengono successivamente alla commissione del reato di rapina» e sono «sintomatici di una positiva evoluzione in atto della personalità del condannato», tale da renderlo «meno meritevole e bisognos[o] di pena, perché in condizioni economiche o sociali particolarmente disagiate, come nella fattispecie»;

che, ad avviso del rimettente, sarebbe altresì violato l'art. 27, terzo comma, Cost., perché la preclusione posta dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. enfatizzerebbe «in modo abnorme il ruolo della recidiva, sino a vanificare la valenza della condotta susseguente al reato», che ben può esprimere una «riconsiderazione critica del proprio operato e l'accettazione di quei valori di ordinata e pacifica convivenza, nella quale si esprime l'oggetto della rieducazione»;



che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro normativo;

che, secondo la difesa statale, il rimettente non si sarebbe confrontato con la sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte, che ha inserito, nel delitto di rapina, la circostanza attenuante del fatto di lieve entità, nonostante abbia ravvisato, nella fattispecie concreta, «fattori di attenuazione della pena, che [...] in parte riguardano la gravità del fatto», oltre alla «condotta post delictum»;

che, nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate, «conformemente all'orientamento [...] costantemente espresso [dalla] Corte di Cassazione, orientamento con il quale [peraltro] l'ordinanza di rimessione non si misura».

Considerato che il GUP del Tribunale di Parma dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen. sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 117 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., «nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte in relazione al delitto di rapina, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.»;

che, per effetto di detta pronuncia, la circostanza attenuante del fatto di lieve entità del delitto di rapina è stata sottratta al divieto di prevalenza in esito al giudizio di bilanciamento con l'aggravante della recidiva reiterata, posto dalla norma censurata;

che, pertanto, l'eventuale riconoscimento, nel giudizio *a quo*, di detta attenuante consentirebbe al rimettente di procedere al bilanciamento con la recidiva reiterata e, in caso di prevalenza, di diminuire la pena «in misura non eccedente un terzo», indipendentemente dall'applicabilità delle circostanze attenuanti generiche;

che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «“a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale (ordinanza n. 26 del 2009) spetta al giudice rimettente valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (*ex plurimis*, ordinanze n. 182 del 2019 e n. 154 del 2018)” (ordinanza n. 49 del 2020)» (ordinanze n. 184 e n. 183 del 2020);

che «tale verifica assume rilievo pregiudiziale rispetto all'esame dei vizi di legittimità costituzionale dedotti» nell'ordinanza di rimessione (ordinanza n. 184 del 2020; nello stesso senso, ordinanza n. 183 del 2020), con cui si lamenta, in sostanza, che la preclusione posta dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. impedirebbe di adeguare la pena «alla concreta offensività del fatto, nella sua dimensione obiettiva e soggettiva»;

che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce del mutato contesto normativo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al giudice rimettente.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 193

*Sentenza 3 novembre - 22 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Furto in abitazione - Trattamento sanzionatorio - Applicabilità, secondo il diritto vivente, anche agli spazi comuni degli edifici condominiali, quali pertinenze delle private dimore - In subordine: possibilità di diminuire la pena in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, offensività e della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice penale, art. 624-*bis*, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis*, primo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di M.H. C., con ordinanza del 16 dicembre 2024, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

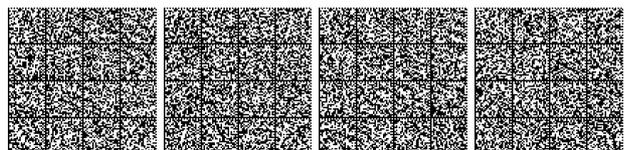
udito nella camera di consiglio del 3 novembre 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

deliberato nella camera di consiglio del 3 novembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 16 dicembre 2024 (reg. ord. n. 6 del 2025), il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis* del codice penale, la prima in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione e la seconda, formulata in via di subordine, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

1.1.- Il Tribunale premette di dover giudicare sull'imputazione di furto in abitazione nei confronti di M.H. C., fermato dopo essersi impossessato di una scatola contenente anticaglie, del complessivo valore di euro 500,00, che il proprietario aveva momentaneamente depositato nell'androne dell'edificio condominiale ove risiedeva.



Su tale base, ritiene necessario un pronunciamento di questa Corte in ordine alla legittimità costituzionale della norma incriminatrice, laddove si applica anche agli spazi comuni degli edifici condominiali; in subordine, assume che la stessa norma sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che la pena sia diminuita fino a un terzo «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

2.- In ordine alla rilevanza della questione principale, il rimettente, premesso che nel reato di furto in abitazione la condotta incriminata è posta in essere «mediante introduzione in un edificio o in altro luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di essa», osserva che la giurisprudenza di legittimità, con orientamento consolidato e tale da costituire diritto vivente, ha affermato che gli spazi comuni di un edificio condominiale costituiscono pertinenze di un «luogo di privata dimora» ai fini dell'applicazione della fattispecie.

Nel caso in questione, poiché la condotta furtiva è stata posta in essere nell'androne di un edificio condominiale, il dubbio di legittimità costituzionale assumerebbe pertanto rilievo decisivo nell'affermazione della responsabilità dell'imputato per il reato di furto in abitazione.

2.1.- Ciò premesso, e quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente sostiene che la norma incriminatrice, nella parte in cui si applica anche alle parti comuni del condominio, violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di ragionevolezza, nonché «il principio di offensività enucleabile dall'art. 25 co. 2 Cost.».

Quest'ultimo parametro impone che la condotta incriminata, in tutti i suoi profili, sia munita di obiettivo disvalore, tale da cagionare un danno (o un pericolo) effettivo al bene giuridico protetto.

In questo senso, l'individuazione dei beni meritevoli di tutela e delle offese passibili di incriminazione è riservata alla discrezionalità del legislatore, le cui scelte possono formare oggetto di sindacato costituzionale ove manifestamente irragionevoli o arbitrarie; e tale, per l'appunto, sarebbe la scelta operata nella specie, che avrebbe l'effetto di «tratta[re] in modo identico situazioni radicalmente differenti».

2.2.- Se, infatti, la *ratio* della norma incriminatrice è punire, con sanzioni più gravi di quelle previste per il furto semplice ex art. 624 cod. pen., la condotta di chi si introduce nell'altrui «privata dimora» - avuto riguardo alla dimensione personalistica dei beni che tale luogo coinvolge, in quanto vi si esplicano atti della vita privata - vi sarebbe, tuttavia, un'evidente differenza tra le pertinenze delle proprietà individuali (garage, magazzino degli attrezzi, locale lavanderia) e gli spazi comuni di un edificio condominiale.

Questi ultimi, per vero, coinvolgerebbero «un diverso livello di riservatezza ed esclusività», in quanto normalmente frequentati da un numero elevato di persone, spesso fra loro sconosciute, che accedono all'edificio condominiale, anche per ragioni familiari o lavorative, in virtù del consenso prestato da alcuni soltanto degli aventi diritto, dimodoché il livello di sicurezza e riservatezza coesistente alla nozione di «privata dimora» sarebbe, qui, «decisamente ridotto e più prossimo a quello degli spazi pubblici».

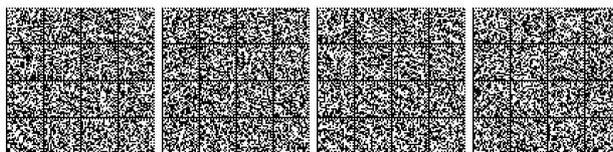
2.3.- Del resto, osserva ancora il giudice *a quo*, per altri profili dell'ordinamento penale la giurisprudenza di legittimità non ha assicurato agli spazi condominiali la medesima tutela apprestata per le abitazioni private.

Così, ad esempio, è stato ritenuto che non vadano preventivamente autorizzate le riprese video disposte dalla polizia giudiziaria nell'atrio o nel vano scale di un immobile condominiale, in quanto «luogo frequentabile da un'intera categoria di persone o da un numero indeterminato di soggetti che hanno la possibilità giuridica e pratica di accedervi senza legittima opposizione di chi su detto luogo esercita un potere di fatto o di diritto»; ancora, ai fini dell'integrazione del reato di interferenze illecite nella vita privata, di cui all'art. 615-*bis* cod. pen., si è escluso che costituiscano «luoghi di privata dimora» le scale condominiali e i relativi pianerottoli, difettando negli stessi quella «particolare relazione del soggetto con l'ambiente in cui egli vive la sua vita privata».

Infine, il rimettente esclude la percorribilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, poiché quella censurata si deve assumere come diritto vivente e può, pertanto, essere sottoposta a controllo di compatibilità con i parametri evocati senza necessità di esperire il tentativo di una diversa soluzione ermeneutica.

3.- Quanto alla questione subordinata, il Tribunale ne illustra la rilevanza assumendo che il fatto oggetto di giudizio sarebbe caratterizzato da particolare tenuità, non solo per il modesto valore della refurtiva, ma anche perché l'imputato si sarebbe «trattenuto all'interno dell'edificio per un brevissimo lasso temporale» senza «usa[re] alcuna effrazione», mentre la persona offesa avrebbe «perso il possesso dei propri beni solo per un periodo di tempo molto limitato».

Da tali elementi, sinergicamente considerati, dovrebbe inferirsi il «disvalore [...] estremamente ridotto» del fatto contestato.



3.1.- In ordine, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente richiama la decisione di questa Corte (sentenza n. 117 del 2021) con la quale un'identica questione è stata dichiarata inammissibile, auspicandone una rivisitazione alla luce della sua successiva giurisprudenza, che ha introdotto un'analoga fattispecie attenuata, rispettivamente, per i reati di rapina ed estorsione (sono citate le sentenze n. 86 del 2024 e n. 120 del 2023).

In tal senso, osserva che il trattamento sanzionatorio del reato di furto in abitazione ha subito un progressivo inasprimento, fino a giungere all'attuale cornice editale, che prevede la pena della reclusione da quattro a sette anni e la multa da euro 927 a euro 1.500.

Inoltre, per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 5, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa), nel caso di concorso di una o più circostanze aggravanti, la pena è della reclusione da cinque a dieci anni e della multa da euro 1.000 a euro 2.500, ed eventuali circostanze attenuanti concorrenti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 625-*bis* cod. pen., non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti.

Un tale trattamento, in mancanza dell'intervento additivo richiesto, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., comportando una risposta sanzionatoria sproporzionata rispetto a fatti di ridotta portata offensiva; la pena irrogabile, peraltro, finirebbe per corrispondere con quella che, per effetto delle richiamate pronunzie di questa Corte, è oggi prevista per i più gravi reati di rapina ed estorsione, ove il fatto risulti di lieve entità.

Ne deriverebbe, inoltre, un effetto frustrante per la finalità rieducativa della pena, espressa dall'art. 27, terzo comma, Cost., perché una sanzione violativa del canone di proporzionalità verrebbe necessariamente percepita dal condannato come ingiusta.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni non fondate.

La difesa erariale ha sostenuto che la scelta del legislatore di equiparare tutte le pertinenze ai luoghi di privata dimora non è né arbitraria né irragionevole, avuto riguardo al fatto che quello di furto in abitazione è un delitto plurioffensivo, volto a tutelare non solo l'interesse patrimoniale sotteso alla condotta di sottrazione, ma anche il domicilio, inteso come presidio di sicurezza e della sfera di inviolabilità e riservatezza dell'individuo.

4.1.- In questo senso, anche gli spazi comuni di un edificio condominiale appaiono connotati da tale destinazione, in quanto vi si svolgono attività strettamente connesse a quelle tipiche della dimensione abitativa e, quindi, volte anch'esse a soddisfare esigenze di vita privata del loro proprietario, ancorché non esclusivo.

Quanto al fatto, poi, che altri soggetti possano accedere agli spazi comuni, si tratta di circostanza sempre e comunemente subordinata al consenso dell'avente diritto e parimenti connessa al carattere strumentale di tali luoghi alle proprietà individuali; esattamente in questi termini, del resto, la giurisprudenza di legittimità ha ricondotto gli spazi comuni condominiali al concetto di «privata dimora» rilevante nella specie.

4.2.- Infine, con riguardo alla questione subordinata, il Governo sottolinea che le scelte di dosimetria sanzionatoria competono in via esclusiva al legislatore, il quale, nella specie, ha ritenuto di punire gravemente una condotta munita di particolare disvalore in ragione delle significative ripercussioni che essa arreca alla generalità dei consociati, verso i quali il reato di furto in abitazione alimenta «una diffusa sensazione di insicurezza e frustrazione [...] incidendo negativamente sulla qualità della loro vita quotidiana».

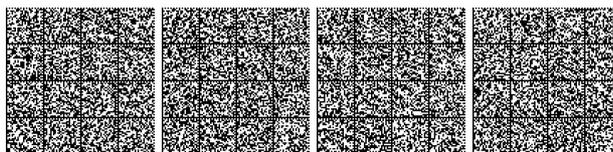
Né, d'altro canto, la fattispecie in esame può essere validamente posta in comparazione con i delitti di estorsione o rapina; questi, infatti, rispetto ad essa presentano un elemento di spiccata eterogeneità, rappresentato dal concetto di «violenza o minaccia» che ne connota l'elemento oggettivo, il quale, per la sua ampia latitudine, è astrattamente idoneo a ricomprendere anche fatti di assoluta levità.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 6 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis* cod. pen.

Il rimettente premette che il giudizio principale concerne un'imputazione per il reato di furto in abitazione, commesso mediante impossessamento di beni posti all'interno di un androne condominiale.

Assume, in tal senso, che la norma incriminatrice sarebbe costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui - in base all'interpretazione consolidata della giurisprudenza di legittimità, tale da costituire diritto vivente - si applica anche agli spazi comuni degli edifici condominiali.



In subordine, censura la medesima disposizione in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che la pena sia diminuita fino a un terzo «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

2.- Il giudice *a quo* illustra la prima questione osservando che il principio di offensività «è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base, ma anche rispetto alle circostanze e a tutti gli istituti che comunque incidono sulla individualizzazione della pena», imponendo che il trattamento sanzionatorio consegua a un'effettiva lesione, o messa in pericolo, del bene tutelato.

In proposito rileva che, seppure spetti alla discrezionalità del legislatore individuare i beni meritevoli di tutela, le condotte punibili e il loro trattamento sanzionatorio, le relative scelte possono essere oggetto di sindacato costituzionale ove affette da manifesta irragionevolezza.

Tale sarebbe l'ipotesi qui ricorrente, poiché l'offensività del furto in abitazione assume una connotazione personalistica, connessa all'invulnerabilità del domicilio assicurata dall'art. 14 Cost., non ravvisabile nel caso in cui la condotta sia posta in essere in uno spazio comune dell'edificio condominiale, ambito che non coinvolgerebbe un tale livello di riservatezza ed esclusività.

2.1.- La questione non è fondata.

L'art. 624-*bis* cod. pen. punisce il fatto di chi «si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, mediante introduzione in un edificio o in altro luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di essa».

Secondo l'indirizzo interpretativo della giurisprudenza della Corte di cassazione, formatosi a partire dalla sentenza delle sezioni unite penali 23 marzo-2 giugno 2017, n. 31345, rientrano nella nozione di privata dimora esclusivamente i luoghi nei quali si compiono non occasionalmente atti della vita privata e che non siano aperti al pubblico né accessibili a terzi senza il consenso del titolare, compresi quelli destinati ad attività lavorativa o professionale.

Il luogo destinato a privata dimora, precisa in tal senso la menzionata decisione, rileva «non tanto nella sua consistenza oggettiva, quanto nel suo essere proiezione spaziale della persona, cioè ambito primario e imprescindibile alla libera estrinsecazione della personalità».

2.2.- La norma incriminatrice si estende poi alle condotte realizzate nelle «pertinenze» della privata dimora, la cui nozione «non coincide con quella civilistica, non richiedendo ess[e] l'uso esclusivo del bene da parte di un solo proprietario» e dovendosi invece privilegiare l'utilità che esse arrecano al luogo di privata dimora (così, fra le altre, Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 16 dicembre 2019-2 marzo 2020, n. 8421).

Anche le pertinenze, infatti, si caratterizzano per la loro «strumentalità [...] alle esigenze di vita domestica del proprietario» (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 10-28 gennaio 2013, n. 4215).

2.3.- In altri termini, il legislatore ha ritenuto che il furto di un bene sito in una pertinenza abbia in sé maggiore offensività rispetto al furto semplice e ne ha così equiparato il trattamento sanzionatorio a quello previsto per il furto commesso in un luogo di privata dimora.

Questa estensione ha realizzato un rafforzamento della tutela prevista per la privata dimora, così presidiata anche rispetto ai beni destinati al servizio della stessa, che costituiscono ambiti nei quali possono svolgersi attività della vita privata connesse alla dimensione del domicilio.

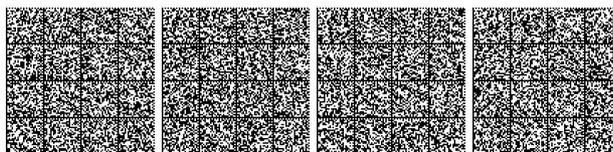
Come è stato sottolineato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, l'esigenza «di punire con maggiore severità la particolare pericolosità manifestata da chi, al fine di commettere un furto, non esita ad introdursi in un luogo di abitazione, con la concreta possibilità di trovarsi innanzi al soggetto passivo [...] sussiste anche quando il reato sia commesso in una immediata pertinenza dell'abitazione [,] come tale destinata allo svolgimento di attività strettamente complementari e strumentalmente connesse a quelle abitative» (tra le altre, Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 5-15 dicembre 2023, n. 50105; Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 28 aprile-15 luglio 2021, n. 27326).

2.4.- Ora, una tale esigenza sussiste anche con riferimento alle parti comuni dell'edificio condominiale, poiché esse sono costituite a servizio e protezione delle private dimore ubicate nel condominio e vengono a questo scopo utilizzate, nella loro interezza, dai comproprietari pro quota.

Anche le parti comuni del condominio, in altri termini, presentano i connotati fondamentali del «luogo di privata dimora», costituiti dalla non apertura al pubblico e dalla non accessibilità da parte di terzi senza il consenso, anche implicito, dei titolari, i quali ultimi mantengono, in ogni caso, il potere di limitare o impedire l'accesso a persone non gradite.

2.5.- Non assume rilievo, infine, la circostanza, evocata dal rimettente, che in relazione a diversi profili - quali, in specie, le intercettazioni effettuate mediante riprese video e il reato di interferenze illecite nella vita privata - l'ordinamento non riconosca alle parti comuni del condominio lo stesso grado di tutela prestato in favore delle private dimore.

Quest'ultima interpretazione, infatti, è connessa a una diversa accezione del concetto di «domicilio» rispetto a quella che viene qui in rilievo, poiché riguarda il domicilio inteso come luogo nel quale la persona si sottrae alle ingerenze esterne, in quanto le è consentita «l'esplicazione della vita privata al riparo da sguardi altrui» (così, fra le altre, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 6 luglio-1° agosto 2023, n. 33580).



2.6.- In conseguenza di tali rilievi, l'interpretazione censurata dal rimettente, con la quale viene estesa alle parti comuni dell'edificio condominiale la tutela prevista per i luoghi di privata dimora, non appare né irragionevole, né irrispettosa del principio di offensività.

La questione sollevata in via principale va dunque ritenuta non fondata.

3.- Passando alla questione subordinata, il rimettente, come si è detto, dubita della legittimità costituzionale della norma incriminatrice nella parte in cui non contempla una diminuzione di pena quando il fatto risulta di lieve entità.

Una tale previsione, infatti, consentirebbe di adeguare la sanzione al disvalore della condotta, conformandola al canone di ragionevolezza e alla possibilità che essa assolva alla sua finalità rieducativa; sarebbe, inoltre, eliminata la disparità di trattamento che ora sussiste rispetto ai reati di rapina ed estorsione, in relazione ai quali questa Corte ha rimosso detta omissione normativa, proprio al fine di consentire l'adeguamento della sanzione al fatto (sentenze n. 86 del 2024 e n. 120 del 2023).

3.1.- Anche tale questione non è fondata.

Questa Corte ha da sempre riconosciuto l'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della sua politica criminale, in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati (in questo senso, fra le numerose altre, sentenze n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021).

L'esercizio di tale discrezionalità è sindacabile solo sotto il profilo della ragionevolezza, nel senso che il trattamento sanzionatorio «deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore» e i mezzi prescelti «non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità» (così, fra le altre, sentenza n. 46 del 2024).

3.2.- In questo senso, e seppure in relazione a un diverso profilo del trattamento riservato al furto in abitazione, la sentenza n. 216 del 2019 ha chiarito che esso trova la sua *ratio* nella «discrezionale, e non irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi, per commettere il furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e della speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore di un simile reato».

A conferma di ciò, la successiva ordinanza n. 67 del 2020 ha precisato «che la particolare gravità del fatto e la speciale pericolosità soggettiva del suo autore, dimostrate dall'ingresso non autorizzato nei luoghi predetti al fine di commettervi un furto, non vengono meno per il solo fatto che l'autore non abbia usato violenza nei confronti di alcuno».

La scelta legislativa di adottare un trattamento sanzionatorio di maggior rigore appare dunque giustificata, ove posta in relazione a una condotta delittuosa così connotata.

3.3.- D'altra parte come questa Corte ha affermato, la condotta punita dall'art. 624-*bis*, primo comma, cod. pen. è descritta in termini definiti, e rispetto a essa non sono concretamente ipotizzabili fatti che si discostino significativamente dalla portata offensiva della fattispecie astratta (sentenza n. 117 del 2021); la stessa sentenza ha precisato, quanto al profilo personalistico della lesione arrecata alla vittima del reato, che «quest'ultimo è insuscettibile di una graduazione quantitativa, atteso che il domicilio, quale spazio della persona, o è violato o non lo è, essendo pertanto inconcepibile già sul piano logico un ingresso "lieve" nell'abitazione altrui».

In altri termini, il furto in abitazione non comprende al suo interno fattispecie così diversificate tali da meritare l'introduzione, da parte di questa Corte, della circostanza attenuante della lieve entità.

Non sussiste, pertanto, il denunciato contrasto con i principii di ragionevolezza e finalità rieducativa della pena.

3.4.- Né la scelta del legislatore appare violare il principio di uguaglianza, ove si consideri che l'attenuante del fatto di lieve entità è stata invece introdotta da questa Corte per i reati di rapina ed estorsione.

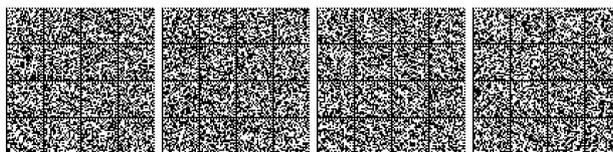
In tali casi, la previsione di una "valvola di sicurezza" sanzionatoria ha tratto giustificazione dalla particolare latitudine della fattispecie tipica, nella quale l'elemento «violenza o minaccia» è idoneo a racchiudere condotte multiformi e con ampia gradazione di offensività.

In presenza di una condotta tipica così conformata, la giurisprudenza di questa Corte ha colto il fondamento della scelta del legislatore di impiegare la tecnica del "ritaglio" di ipotesi di minore gravità, scelta che si giustifica, per l'appunto, col fatto che «il reato base, in ragione della sua formulazione, ha una portata ampia» (sentenza n. 88 del 2019).

Una tale latitudine non si riscontra nel reato di furto in abitazione, nel quale invece, come si è osservato, assume rilievo decisivo la condotta lesiva del bene protetto sotto il profilo personalistico, che, per sua natura, è tale o non è.

3.5.- Va da sé, peraltro, che restano intatti tutti i poteri del giudice quanto alla commisurazione della pena, anche in considerazione della peculiarità delle singole fattispecie, in rapporto alla possibilità che la gravità della lesione della sfera privata della vittima del reato si attenui man mano che ci si allontana dai luoghi in cui si svolgono le sue più personali attività, anche relazionali.

4.- Per tutto quanto esposto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis* cod. pen. sollevate dal Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, vanno dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-bis del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, 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*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250193

N. 194

*Ordinanza 17 novembre - 22 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Nuovo rinvio della data per l'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali - Proroga delle funzioni dei commissari straordinari - Conseguente annullamento delle elezioni indette con decreto del Presidente della Regione - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione dei principi di democraticità e di sovranità popolare nonché con i limiti statutari a garanzia dei principi di grande riforma economica e sociale - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Siciliana 18 novembre 2024, n. 27, art. 21, commi 1, lettere *a)* e *b)*, e 2.
- Costituzione, artt. 1 e, in particolare, primo comma, 3, 5 e 114; statuto della Regione siciliana, artt. 14, lettera *o)*, e 15, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, commi 1, lettere *a*) e *b*), e 2, della legge della Regione siciliana 18 novembre 2024, n. 27 (Disposizioni in materia di urbanistica ed edilizia. Modifiche di norme), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 gennaio 2025, depositato in cancelleria il 20 gennaio 2025, iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 17 novembre 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;  
deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2025.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 17 gennaio 2025 e depositato il successivo 20 gennaio (reg. ric. n. 4 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione siciliana 18 novembre 2024, n. 27 (Disposizioni in materia di urbanistica ed edilizia. Modifiche di norme), in riferimento agli artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione, e agli artt. 14, lettera *o*), e 15, comma terzo, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), e in relazione, «quale norma ordinaria interposta», alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni);

che la disposizione impugnata è intervenuta a modificare la legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane);

che il comma 1 dell'impugnato art. 21 ha previsto le seguenti modifiche: *a*) al comma 1 dell'art. 6 le parole «in una domenica compresa tra l'1 dicembre e il 31 dicembre 2024» sono sostituite dalle parole «in una domenica compresa tra il 6 aprile e il 27 aprile 2025»; *b*) al comma 1 dell'art. 51 le parole «da svolgersi in una domenica compresa tra l'1 dicembre e il 31 dicembre 2024 ai sensi del comma 1 dell'articolo 6, e comunque non oltre il 28 febbraio 2025» sono sostituite dalle parole «da svolgersi in una domenica compresa tra il 6 aprile e il 27 aprile 2025 ai sensi del comma 1 dell'articolo 6, e comunque non oltre il 30 giugno 2025»;

che il comma 2 dell'impugnato art. 21 ha disposto l'annullamento delle elezioni indette «con decreto del Presidente della Regione n. 551/Gab dell'1 ottobre 2024»;

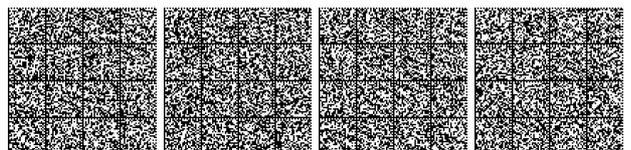
che, a seguito delle modifiche indicate, l'art. 6, comma 1, della legge reg. siciliana n. 15 del 2015 prevede: «1. L'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale è indetta con decreto del Presidente uscente, da emanarsi non oltre il sessantesimo giorno antecedente quello della votazione. In sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale, da svolgersi in una domenica compresa tra il 6 aprile e il 27 aprile 2025 è indetta dal Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, con decreto da emanarsi non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione»;

che, inoltre, per effetto della disposizione impugnata, l'art. 51, comma 1, della legge reg. siciliana n. 15 del 2015 prevede: «1. Al fine di garantire la funzionalità degli enti territoriali di area vasta di cui alla presente legge, fino all'insediamento degli organi eletti nelle elezioni da svolgersi in una domenica compresa tra il 6 aprile e il 27 aprile 2025 ai sensi del comma 1 dell'articolo 6, e comunque non oltre il 30 giugno 2025, le funzioni di Presidente del libero Consorzio comunale continuano ad essere svolte da un commissario straordinario nominato ai sensi dell'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, approvato con la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modificazioni mentre le funzioni del Consiglio del libero Consorzio comunale di cui al comma 2 dell'articolo 7-*bis* e quelle del consiglio metropolitano di cui al comma 2 dell'articolo 14-*bis* sono svolte rispettivamente dall'Assemblea del libero Consorzio comunale e dalla Conferenza metropolitana, le quali assumono temporaneamente il ruolo di organi di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta»;

che il ricorrente censura il rinvio - al mese di aprile 2025 - dell'elezione dei presidenti dei liberi consorzi comunali e la proroga, fino e non oltre il 30 giugno 2025, delle funzioni dei commissari straordinari;

che, prosegue il ricorrente, il rinvio riguarda anche l'elezione dei consigli metropolitani di cui all'art. 14-*bis* della legge reg. siciliana n. 15 del 2015, che al comma 7, terzo periodo, così dispone: «In sede di prima applicazione della presente legge l'elezione del Consiglio metropolitano è indetta dal Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, col decreto di cui al comma 1 dell'articolo 6, nella medesima data prevista per l'elezione del Presidente e del Consiglio dei liberi Consorzi comunali»;

che, dunque, il ricorrente lamenta il mancato svolgimento, nel territorio regionale siciliano, delle elezioni previste dalla legge reg. siciliana n. 15 del 2015;



che, dopo aver richiamato la successione di leggi regionali che hanno progressivamente disposto il rinvio delle elezioni in oggetto, e con esso la proroga del regime di commissariamento, il ricorrente si sofferma sulla legge della Regione siciliana 8 agosto 2024, n. 24 (Rinvio delle elezioni degli organi di area vasta), con la quale era stato previsto lo svolgimento delle elezioni in una data compresa tra il 1° dicembre e il 31 dicembre del 2024, cui aveva fatto seguito l'indizione delle elezioni per il giorno 15 dicembre 2024, con decreto del Presidente della Regione siciliana 1° ottobre 2024, n. 551/Gab;

che, con la disposizione impugnata, la Regione siciliana ha nuovamente rinviato le elezioni, prorogando allo stesso tempo il regime di commissariamento;

che il ricorrente richiama i precedenti interventi di questa Corte, che hanno avuto ad oggetto alcune tra le numerose disposizioni di rinvio delle indicate elezioni, e specificamente, la sentenza n. 136 del 2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della legge della Regione siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), e la sentenza n. 172 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta);

che, come rilevato dalla sentenza n. 136 del 2023, attraverso i rinvii delle elezioni e le proroghe del regime commissariale, la Regione siciliana è venuta meno al dovere di istituire i liberi Consorzi comunali previsti dall'art. 14, lettera o), dello statuto speciale, affermando che «il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e conseguentemente anche delle elezioni dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione» (punto 3.6.2. del Considerato in diritto), concludendo nel senso che il rinvio «[...] consolida, prolunga e aggrava la situazione di sostanziale disconoscimento degli obblighi contenuti negli artt. 5 e 114 Cost. che caratterizza l'assetto delle autonomie locali in Sicilia ormai da numerosi anni» (punto 3.7. del Considerato in diritto);

che, nella medesima pronuncia, questa Corte ha formulato un monito con il quale ha evidenziato la necessità di porre rimedio a tale situazione senza ulteriori ritardi, «attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale» (punto 3.8. del Considerato in diritto);

che, preso atto che il monito non ha sortito effetto, il ricorrente ritiene che la disposizione oggi impugnata si ponga indiscutibilmente in contrasto con gli artt. 1, 5 e 114 Cost., nonché con il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost.;

che il principio di democraticità di cui all'art. 1, primo comma, Cost. sarebbe violato in quanto i *referendum* e le elezioni (ancorché indirette) rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2014);

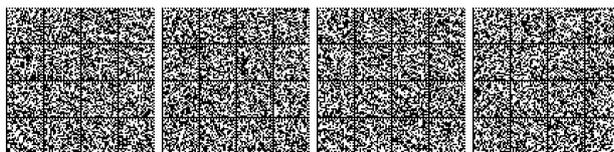
che la disposizione impugnata contrasterebbe anche con gli artt. 5 e 114 Cost. in quanto l'autonomia e la rappresentatività degli enti intermedi continuerebbero ad essere svuotate di significato da un commissariamento che dura, di fatto, sine die;

che il protrarsi del regime di commissariamento degli enti di area vasta avrebbe determinato una «derivazione e dipendenza degli stessi dall'ente regionale», in spregio alla loro autonomia e in violazione del principio di riforma sancito dalla legge n. 56 del 2014, che ha configurato gli enti indicati come espressione del livello di governo inferiore (comunale) e non superiore (regionale);

che l'ennesimo rinvio previsto dalla disposizione impugnata risulterebbe in contrasto anche con il principio di ragionevolezza, giacché la situazione di eccezionalità che poteva giustificare la proroga originariamente disposta nel 2016, dalla legge della Regione siciliana 1° aprile 2016, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane"), e le proroghe intervenute nel periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, tra il 2020 e il 2022, non sarebbe invocabile per giustificare le ulteriori proroghe;

che sarebbero violati altresì gli artt. 14, lettera o), e 15, comma terzo, dello statuto speciale, che attribuiscono alla Regione siciliana la potestà legislativa esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» e in materia di «circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali»;

che, con atto depositato il 21 febbraio 2025, si è costituita in giudizio la Regione siciliana per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile ovvero improcedibile, o comunque non fondato;



che la difesa regionale dà atto della sequenza di proprie leggi regionali con cui, dopo l'entrata in vigore della legge reg. siciliana n. 15 del 2015, è stato rinviato ripetutamente il termine entro il quale avrebbero dovuto svolgersi le elezioni degli organi degli enti di area vasta, richiamando, in particolare, la propria legge regionale n. 16 del 2022, dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 3, 5 e 114 Cost., con la sentenza n. 136 del 2023 di questa Corte;

che la successiva legge reg. siciliana n. 6 del 2023 non era stata, invece, dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto abrogata dalla legge reg. siciliana n. 24 del 2024, con cui era stato disposto un ulteriore rinvio delle elezioni, da svolgersi in una data compresa tra il 1° e il 31 dicembre 2024;

che le elezioni così previste erano state indette per il giorno 15 dicembre 2024, con decreto del Presidente della Regione siciliana 1° ottobre 2024, n. 551/Gab;

che, tuttavia, l'esiguità del tempo a disposizione per organizzare le elezioni e l'imminente incombenza della data allo scopo fissata, hanno reso consapevole l'assemblea parlamentare regionale della necessità di un ulteriore rinvio delle elezioni, con contestuale proroga dei mandati dei commissari;

che, tutto ciò premesso, secondo la Regione resistente, la disposizione impugnata costituirebbe una legge «necessaria e indefettibile», in quanto finalizzata a dare attuazione agli artt. 1, 5 e 114 Cost., in conformità alle esortazioni contenute nella citata sentenza n. 136 del 2023, rappresentando, allo stato, «l'unica norma transitoria» che consente di dare seguito a quanto previsto dalla legge n. 56 del 2014, le cui disposizioni costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale;

che dal tenore letterale della disposizione impugnata non emergerebbe la volontà del legislatore regionale di non procedere alle elezioni, come confermato dall'avvenuta loro indizione - da svolgersi nel periodo tra il 6 e il 27 aprile 2025 - con il decreto del Presidente della Regione 13 febbraio 2025, n. 512/Gab, successivo al ricorso statale;

che, infine, la difesa regionale segnala in termini problematici il tema delle conseguenze dell'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, una volta che le elezioni fossero svolte nell'arco temporale ivi previsto;

che la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata che intervenisse a posteriori, pur non potendo incidere su "rapporti esauriti", potrebbe minare la funzionalità degli organi eletti, facendo sorgere dubbi sulla legittimità delle attività da essi realizzate, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., anche declinato nell'ordinamento degli enti locali dall'art. 145 della legge della Regione siciliana 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana), che attribuisce alla Regione la potestà di nomina dell'organo straordinario di amministrazione dell'ente locale in carenza degli organi ordinari;

che, in data 6 novembre 2025, il ricorrente ha depositato atto di rinuncia al ricorso, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 5 novembre 2025, sul rilievo che le indette elezioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani si sono svolte il giorno 27 aprile 2025, con conseguente insediamento dei nuovi organi elettivi;

che, in data 10 novembre 2025, la Regione siciliana ha depositato atto di accettazione della rinuncia a firma del Presidente *pro tempore*;

che, in seguito all'accettazione della rinuncia del ricorrente, con decreto presidenziale del 12 novembre 2025, è stata fissata la trattazione del ricorso alla camera di consiglio del 17 novembre 2025.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione siciliana;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanza n. 92 del 2025).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250194

N. 195

*Ordinanza 2 - 22 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Utilizzo di documenti contraffatti o alterati - Trattamento sanzionatorio pari a quanto previsto per la contraffazione o alterazione dei medesimi, o di quelli necessari al loro ottenimento - Possibile variazione della pena, anche riducendola di un terzo analogamente a quanto disposto per i delitti comuni di falso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 8-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

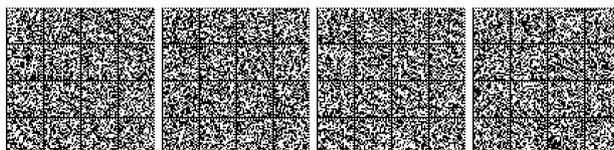
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-*bis*, 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 Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere, nel procedimento penale a carico di M. C., con ordinanza del 20 gennaio 2025, iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;  
deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025.

Ritenuto che, con ordinanza del 20 gennaio 2025, iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere ha sollevato, con riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio sia per il delitto di contraffazione o alterazione degli atti e dei documenti ivi indicati, sia per il delitto di utilizzo dei documenti stessi, finalizzati a ottenere il permesso di soggiorno, anziché trattamenti sanzionatori differenziati, in particolare non prevedendo che la pena per il delitto di utilizzo di atti e documenti contraffatti sia ridotta di un terzo, analogamente da quanto disposto dall'art. 489 del codice penale;

che il rimettente riferisce di essere chiamato a statuire, con il rito abbreviato, sulla responsabilità penale di M. C., imputato del delitto previsto dalla disposizione censurata per aver utilizzato, inviandolo all'Ufficio immigrazione, un atto di denuncia di rapporto di lavoro domestico apparentemente rilasciato dall'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), sede di Caserta, in data 22 ottobre 2018, e copia della carta di identità apparentemente rilasciata dal Comune di Casal di Principe, intestata a C. P., e ciò al fine di ottenere il permesso di soggiorno;

che, facendo propria l'eccezione sollevata dalla difesa dell'imputato, il rimettente prospetta il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-*bis*, t.u. immigrazione sul rilievo che la disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., in quanto equipara *quoad poenam plurime* e autonome fattispecie, differenti quanto a gravità, condotta e grado di lesione al bene interesse tutelato;

che, in particolare, si rivelerebbe irragionevole la scelta del legislatore di sanzionare con la pena della reclusione da uno a sei anni sia la fattispecie di falsificazione di un titolo abilitativo al soggiorno nel territorio dello Stato, sia quella di falsificazione di documenti utili al rilascio del permesso di soggiorno, sia, infine, quella dell'utilizzo di atti già falsificati, finalizzata al medesimo scopo;

che le fattispecie di contraffazione/alterazione, a parere del rimettente, implicherebbero di regola un'organizzazione sia pure rudimentale di mezzi e risorse, risultando comunque espressive di maggiore capacità criminale rispetto al solo uso di atti falsificati da altri;

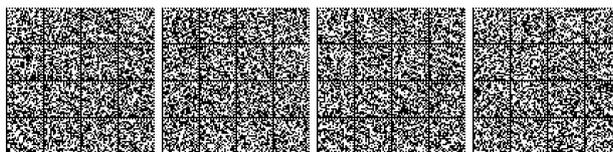
che, pertanto, la previsione del medesimo trattamento sanzionatorio si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, in funzione della proporzionalità della pena alla gravità del fatto, e quindi della finalità rieducativa della pena;

che un ulteriore, e perfino più evidente, profilo di contrasto con i parametri evocati deriverebbe dal raffronto tra la sanzione prevista nella disposizione censurata per le diverse condotte ivi configurate e la disciplina codicistica dei reati di falso documentale, che è caratterizzata, invece, da una marcata differenziazione del trattamento sanzionatorio delle condotte di falsificazione rispetto a quella di utilizzo di atti falsi;

che, infatti, l'art. 482 cod. pen. sanziona la falsificazione materiale di un atto pubblico o di un certificato o di un'autorizzazione amministrativa, ove commessa da soggetto privato, con le pene previste dagli artt. 476 e 477 cod. pen. (rispettivamente reclusione da uno a sei anni, e da sei mesi a tre anni) ridotte di un terzo, e l'art. 489 cod. pen. punisce l'uso di un atto falso - a condizione che non via sia stato concorso nella falsificazione - con le medesime pene ulteriormente ridotte di un terzo;

che, quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente ribadisce che nel giudizio principale è in contestazione l'uso di falsa documentazione attestante un rapporto di lavoro domestico, finalizzato a ottenere il permesso di soggiorno, e quindi evidenzia le ricadute dell'auspicato allineamento della disciplina prevista dalla norma censurata a quella codicistica richiamata in comparazione, evidenziando che, ove fosse accertata la responsabilità penale dell'imputato per l'uso dell'atto falso, questi potrebbe giovare della riduzione della pena, secondo il modello delineato dall'art. 489 cod. pen.;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate;



che, secondo la difesa statale, le questioni sarebbero prive di rilevanza in quanto ipotetiche;

che, infatti, dall'ordinanza di remissione non emergerebbe se la condotta contestata all'imputato sia circoscritta all'uso della falsa documentazione e, nel silenzio del rimettente, si dovrebbe concludere che i documenti utilizzati, o quanto meno uno di essi - la denuncia di rapporto di lavoro domestico inesistente -, siano stati contraffatti dall'imputato medesimo;

che, pertanto, l'auspicato intervento di questa Corte potrebbe risultare privo di ricadute ai fini della decisione che spetta al rimettente;

che, comunque, nel merito le questioni sarebbero manifestamente infondate essendo intervenuta, successivamente all'ordinanza di remissione, la sentenza di questa Corte n. 27 del 2025, che ha dichiarato non fondate questioni analoghe, aventi ad oggetto l'art. 5, comma 8-bis, t.u. immigrazione, riferite agli stessi parametri oggi evocati;

che la citata pronuncia ha escluso, per un verso, che le fattispecie comprese nella disposizione censurata siano connotate, già in astratto, da disvalore tanto differente da rendere necessaria la previsione di diverse cornici edittali, e, per altro verso, ha affermato che la peculiare natura dei documenti indicati nel censurato art. 5, comma 8-bis, t.u. immigrazione, renda non utilmente evocabile l'art. 489 cod. pen. a *tertium comparationis*.

Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost.;

che la disposizione censurata, nel testo applicabile al giudizio *a quo*, prevede l'identico trattamento sanzionatorio della reclusione da uno a sei anni per «[c]hiunque contraffà o altera un visto di ingresso o reingresso, un permesso di soggiorno, un contratto di soggiorno o una carta di soggiorno, ovvero contraffà o altera documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno oppure utilizza uno di tali documenti contraffatti o alterati»;

che il rimettente reputa irragionevole l'equiparazione quoad poenam delle indicate fattispecie, a suo dire caratterizzate da differente disvalore, e, in particolare, assume che la mancata previsione di una diminuzione di pena per la fattispecie di mero uso di un documento contraffatto o alterato, da parte di chi non abbia concorso alla contraffazione o all'alterazione, determini una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina sanzionatoria dei reati comuni di falso contenuta nel codice penale, nella quale il mero uso del documento contraffatto o alterato, ai sensi dell'art. 489 cod. pen., è punito con la riduzione di un terzo della pena rispetto ai delitti di falsità materiale ivi configurati;

che, prima di esaminare le questioni indicate, occorre verificare se le modifiche intervenute sul testo della disposizione censurata rispetto alla formulazione in vigore al momento del fatto contestato all'imputato impongano la restituzione degli atti al giudice *a quo*;

che tali modifiche, introdotte dall'art. 16, comma 1, lettera b), numero 2), della legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020) e dall'art. 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano), convertito, con modificazioni, nella legge 10 agosto 2023, n. 103, hanno aggiunto nuove tipologie di documenti all'elenco contenuto nella disposizione in vigore al momento del fatto addebitato all'imputato, risalente al mese di ottobre 2019;

che, trattandosi di modifiche estensive della punibilità, che neppure hanno inciso sul trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata, se ne deve escludere qualsiasi ricaduta sul giudizio principale, con la conseguenza che non è necessaria la restituzione degli atti;

che, ancora in via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità delle questioni formulata dall'Avvocatura dello Stato, che assume il carattere ipotetico delle stesse, e dunque il difetto di rilevanza;

che l'eccezione non è fondata;

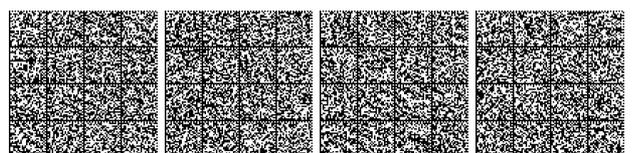
che dall'ordinanza di remissione risulta che all'imputato è contestato l'utilizzo di documenti falsi e, in riferimento a tale ipotesi delittuosa, il rimettente struttura le censure concernenti il trattamento sanzionatorio, asseritamente troppo severo nel raffronto sia con le altre fattispecie configurate nella medesima disposizione censurata, sia con la sanzione prevista dall'art. 489 cod. pen. per l'uso dell'atto falso;

che, diversamente da quanto eccepito dall'Avvocatura dello Stato, il rimettente non era tenuto a motivare sulla qualificazione della fattispecie concreta in termini di mero utilizzo di documenti falsi, così anticipando il giudizio sull'an della responsabilità penale dell'imputato (*ex plurimis*, sentenza n. 27 del 2025);

che, pertanto, l'applicazione della disposizione censurata non risulta solo eventuale e successiva e ciò esclude il carattere ipotetico delle questioni (*ex plurimis*, ordinanze n. 210 del 2020, n. 259 del 2016 e n. 161 del 2015);

che, nel merito, questa Corte ha già deciso questioni analoghe a quelle ora in esame, con la sentenza n. 27 del 2025, depositata il 7 marzo 2025, e quindi sopravvenuta all'ordinanza di remissione in scrutinio;

che tale sentenza ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Vicenza, in riferimento



agli artt. 3 e 27 Cost., nelle quali parimenti si censurava la disposizione in esame per la mancata previsione di una cornice edittale differenziata per le singole fattispecie astratte ivi previste e, in particolare, la mancata previsione di una pena ridotta di un terzo per la fattispecie meno grave, individuata in quella di mera utilizzazione del documento da altri contraffatto o alterato, sul modello della disciplina dei delitti di falsità documentale previsti dal codice penale;

che la citata sentenza n. 27 del 2025 ha negato che la disposizione oggi all'esame comprenda fattispecie che, già nella loro dimensione astratta, siano all'evidenza connotate da disvalore tanto differente, da rendere necessaria la previsione di diverse cornici edittali;

che, considerata la specifica tipologia di documenti cui la disposizione censurata si riferisce, questa Corte ha rilevato che l'utilizzazione del documento presuppone, nella generalità dei casi, un previo concorso, quanto meno morale, dell'utilizzatore nella falsificazione del documento stesso, che normalmente contiene i dati identificativi dello straniero e che soltanto lo stesso interessato è in grado di comunicare a chi compie la condotta materiale di falsificazione;

che, pertanto, è apparso non irragionevole che «il legislatore, muovendo da tale implicito presupposto, abbia ritenuto di sottoporre alla medesima cornice edittale tutte e tre le condotte descritte dalla disposizione censurata, consentendo così alla pubblica accusa di ottenere una condanna sulla base della prova, alternativamente, di una sola di esse» (punto 4.3. del Considerato in diritto);

che, inoltre, questa Corte ha ritenuto insussistente anche la violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento tra la disposizione censurata e i *tertia comparationis* evocati dal rimettente, e, in particolare, quello rappresentato dall'art. 489 cod. pen.;

che, a tale riguardo, la sentenza n. 27 del 2025 ha evidenziato che «[I]e ragioni che hanno indotto il legislatore del 1930 a prevedere una generale riduzione di pena per chi abbia semplicemente usato l'atto falso, senza essere concorso nella sua falsità, non paiono [...] necessariamente sussistenti anche con riferimento agli speciali documenti cui si riferisce la disposizione censurata, rispetto ai quali, come si è appena osservato, non è agevole ipotizzare, già sul piano fattuale, una loro utilizzazione in assenza di un previo concorso nella loro falsificazione; e rispetto ai quali, comunque, è proprio il momento dell'utilizzazione a creare un immediato pericolo per l'interesse che il legislatore intende tutelare» (punto 4.4. del Considerato in diritto);

che, infine, è stata esclusa la fondatezza delle censure relative alla funzione rieducativa della pena, svolte peraltro in chiave ancillare rispetto a quelle sollevate in riferimento al principio di uguaglianza;

che l'ordinanza di rimessione in esame non apporta argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati nella citata sentenza n. 27 del 2025, o tali da indurre a una diversa conclusione;

che, pertanto, le questioni devono essere dichiarate manifestamente infondate (*ex plurimis*, ordinanze n. 50 del 2025, n. 97 e n. 78 del 2024, n. 214 del 2023).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-bis, 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 agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250195



N. 196

Sentenza 4 novembre - 23 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Agenzie di viaggi - Requisiti e obblighi per l'esercizio dell'attività - Obbligo per il direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività in una sola agenzia - Violazione dei principi fondamentali in materia di concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Introduzione e disciplina della figura professionale dell'accompagnatore turistico - Requisiti per l'esercizio della professione - Corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione - Regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni - Sanzioni amministrative e divieto di prosecuzione dell'attività - Introduzione e disciplina della figura professionale della guida ambientale - Requisiti per l'esercizio della professione - Corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione - Obblighi professionali a garanzia della sicurezza dei clienti - Regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni - Sanzioni amministrative e divieto di prosecuzione dell'attività - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Introduzione e disciplina della figura professionale della guida ambientale - Requisiti per l'esercizio della professione - Corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione - Obblighi professionali a garanzia della sicurezza dei clienti - Regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni - Sanzioni amministrative e divieto di prosecuzione dell'attività - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di maestro di sci - Riferimento al relativo albo suddiviso per specialità in sezioni - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Istituzione dell'albo professionale regionale - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di maestro di sci - Suddivisione del relativo albo per specialità in sezioni (maestri di sci alpino, di sci di fondo, di sci di snowboard) - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale parziale.**

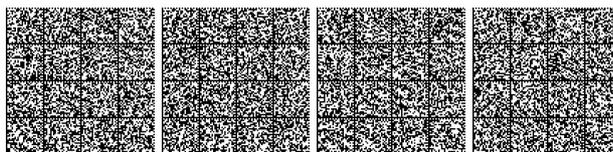
**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di maestro di sci - Suddivisione del relativo albo per specialità in sezioni (maestri di sci alpino, di sci di fondo, di sci di snowboard) - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di maestro di sci - Validità triennale della iscrizione alla sezione del relativo albo - Norma strettamente collegata ad altra costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Albo dei maestri di sci - Requisiti di iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Albo dei maestri di sci - Professionisti già iscritti negli albi di altre regioni ovvero maestri provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea - Requisiti di iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Esercizio stabile e occasionale della professione da parte dei maestri di sci di Stati non appartenenti all'Unione europea - Condizione - Reciprocità del trattamento - Organo competente a riconoscere l'equivalenza del titolo professionale - Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, anziché Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**



- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Esercizio stabile e occasionale della professione da parte dei maestri di sci di Stati non appartenenti all'Unione europea - Condizione - Reciprocità del trattamento - Organo competente a rilasciare il nulla osta - Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, anziché Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Esercizio abusivo della prestazione - Rinvio all'art. 348 cod. pen. - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Perdita dei requisiti - Ritiro della tessera da parte del comune - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di guida alpina - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Definizione della figura professionale di guida alpina - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Istituzione dell'Albo professionale regionale di guida alpina e requisiti per l'iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Istituzione dell'Albo professionale regionale di guida alpina - Iscrizione delle guide alpine provenienti da altre regioni - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina dell'esercizio stabile e occasionale della professione da parte delle guide alpine di Stati non appartenenti all'Unione europea - Condizione - Reciprocità del trattamento - Organo competente a riconoscere l'equivalenza del titolo professionale - Collegio nazionale del guide alpine, anziché Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale della guida alpina - Perdita dei requisiti - Ritiro della tessera da parte del comune - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina del Collegio regionale del maestro di sci - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Inammissibilità della questione.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Esercizio abusivo della prestazione - Applicazione di sanzioni amministrative, ferme restando quelle penali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Inammissibilità della questione.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina del Collegio regionale delle guide alpine e delle sanzioni disciplinari - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Inammissibilità della questione.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina delle sanzioni disciplinari per le guide alpine - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Inammissibilità della questione.**
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina dell'esercizio di attività da parte di guide alpine che provengono dall'estero o da altre regioni italiane - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Inammissibilità della questione.**



**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Guide del parco o della riserva naturale già abilitate - Possibilità di continuare ad esercitare l'attività esclusivamente nel parco o riserva naturale di pertinenza - Ricorso del governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di concorrenza - Non fondatezza della questione.**

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Approvazione del testo unico sul turismo - Disciplina della figura professionale di maestro di sci - Corsi di qualificazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione nei termini di cui in motivazione.**

- Legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, artt. 76, comma 4; 95; 96; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109 e 110; 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 123, 124, 125, 126, 127, 130, 131, 134, 136 e 137.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, e 117, commi primo, secondo, lettere e) ed l), e terzo.

## 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. 76, comma 4, da 95 a 118, da 123 a 127, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137 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 e 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;

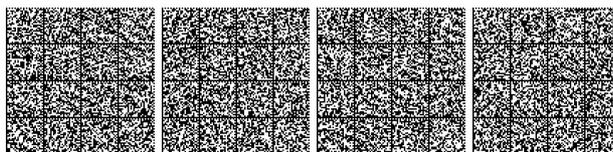
udita nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

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 del 4 novembre 2025.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato e depositato il 10 marzo 2025 e iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 76, comma 4; 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, comma 2, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, comma 1, 112, comma 3, 113, comma 1, 114, comma 3, 115, commi 1 e 3, 116, commi 2, 7 e 8, 117, 118, 123, comma 1, 124, 125, 126, 127, comma 1, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), denunciando la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.



1.1.- Innanzitutto, il ricorrente afferma che le varie disposizioni impugnate presenterebbero numerosi profili di illegittimità costituzionale, in quanto - in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte (si cita, in particolare, la sentenza n. 271 del 2009) - sarebbero meramente ripetitive di norme contenute in leggi statali; introdurrebbero una disciplina distonica o comunque non pienamente corrispondente a quella dettata dalle leggi statali o, ancora, introdurrebbero nuove figure professionali. Dal che la lamentata violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché l'invasione della competenza legislativa concorrente statale di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni. A quest'ultimo riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato - citando la sentenza di questa Corte n. 127 del 2023 - ricorda che in materia di professioni la potestà legislativa regionale «deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato», mentre rientrerebbe «nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale», non potendo, peraltro, le regioni, «dar vita a nuove figure professionali».

Sempre in via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che non varrebbe a superare le ritenute ragioni di illegittimità costituzionale la circostanza che il legislatore toscano, nell'istituire nuove figure professionali, abbia utilizzato la locuzione «nelle more della definizione da parte dello Stato del relativo profilo professionale». In altri termini, l'intervento regionale non potrebbe trovare giustificazione nel «principio della c.d. cedevolezza invertita». Quest'ultimo, infatti, sarebbe operante esclusivamente in relazione a situazioni nelle quali vi sia, quantomeno, un intreccio di competenze legislative statali e regionali, consentendo alle regioni di intervenire e di disciplinare provvisoriamente ed eccezionalmente la materia, in caso di inerzia dello Stato e fino all'adozione della relativa disciplina a opera di quest'ultimo (si citano le sentenze di questa Corte n. 1 del 2019 e n. 222 del 2020).

Su tali presupposti, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il richiamato principio della cosiddetta cedevolezza invertita non sarebbe in alcun modo predicabile «in quanto ontologicamente incompatibile con l'esigenza di assicurare, in caso di istituzione di nuove figure professionali, una disciplina unitaria funzionale» alla tutela sia della concorrenza sull'intero territorio nazionale, evitando discriminazioni legate ad ambiti territoriali *infra* statuali, sia del «pieno esercizio della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento di cui agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nonché [de] conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (relativa ai servizi nel mercato interno) e alla direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE (relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali)».

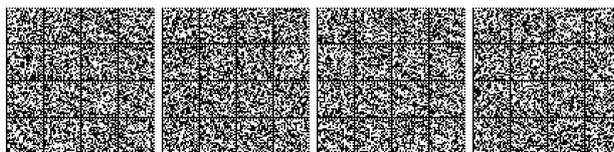
La difesa statale rileva, inoltre, che, a ragionare diversamente, verrebbe rimessa all'iniziativa regionale, e non allo Stato, l'istituzione di nuove figure professionali, unitamente all'individuazione dei relativi profili e dei titoli abilitanti. E aggiunge che l'assenza di una disciplina statale volta a regolare una determinata attività, quale una professione, non potrebbe essere ascrivibile alla mera inerzia, «legittimante (in ipotesi) l'assunzione di iniziative legislative» regionali, ma ben potrebbe qualificarsi come puntuale volontà di non intervenire, con conseguente impossibilità per il legislatore regionale di superarla o di sostituirsi alla stessa.

1.2.- Fatte tali premesse, in primo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 76, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, il quale dispone che «[i] direttore tecnico deve prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività in una sola agenzia».

Il ricorrente, preliminarmente, rappresenta che la professione del direttore tecnico di agenzia di viaggi e turismo è contemplata dall'art. 20, comma 1, 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), che demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, o del Ministro delegato, l'individuazione dei «requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano»; a tale disposizione ha dato poi attuazione il decreto del Ministro del turismo 5 agosto 2021, n. 1432 (Requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo), senza prevedere alcun vincolo di esclusività in capo agli stessi direttori.

Alla luce della richiamata normativa nazionale, l'impugnato art. 76, comma 4, travalicherebbe, anzitutto, i limiti della competenza legislativa concorrente attribuita al legislatore regionale, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., in materia di professioni. In questa materia, infatti, spetterebbe allo Stato la determinazione, per via legislativa, dei principi fondamentali, mentre alle Regioni sarebbe demandata la determinazione della disciplina di dettaglio, come chiarito da questa Corte nella già richiamata sentenza n. 127 del 2023 (si ricorda, inoltre, anche la sentenza n. 178 del 2014).

In secondo luogo, la disposizione censurata, introducendo limitazioni valide soltanto sul territorio regionale, determinerebbe una disparità di trattamento tra gli operatori del settore che esercitano l'attività in tale ambito e quelli che,



invece, operano in altre regioni, nelle quali non è previsto alcun vicolo di esclusività, con il rischio di frammentazione, a livello regionale, della disciplina di tale professione. In altri termini, sarebbero stati violati i «principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, commi primo e secondo, lettera e) della Cost.».

1.3.- Con un secondo gruppo di questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna un'ampia serie di disposizioni della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, che hanno introdotto e disciplinato le figure professionali dell'accompagnatore turistico (artt. 95-101) e della guida ambientale (artt. 102-110).

1.3.1.- In primo luogo, vengono impugnati gli artt. 95, 96, 97, 98 e 99, attraverso i quali la Regione avrebbe illegittimamente istituito la figura professionale dell'accompagnatore turistico (art. 95); dettato la relativa disciplina, e, in specie, individuato i requisiti per l'esercizio della professione (art. 96); previsto e disciplinato i corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione (artt. 97 e 98); e, infine, stabilito il regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni professionali indicati nel materiale pubblicitario e informativo (art. 99).

1.3.2.- In secondo luogo, lo Stato impugna gli artt. 102, 103, 104, comma 2, 105, 106, 107 e 108, lamentando l'illegittimità dell'istituzione della figura professionale della guida ambientale (art. 102, comma 1) e della relativa disciplina, ossia, nel dettaglio: l'individuazione dei requisiti per l'esercizio della professione (art. 103); la previsione di corsi di qualificazione e specializzazione riconosciuti dalla Regione (artt. 105 e 106); la previsione di obblighi professionali volti a garantire la sicurezza dei clienti in relazione alle capacità di questi ultimi e alla difficoltà dei percorsi (art. 107); e il regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni professionali indicati nel materiale pubblicitario e informativo (art. 108).

A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione, nell'introdurre e disciplinare le nuove figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale, avrebbe travalicato i limiti della competenza legislativa concorrente attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, in quanto alle regioni sarebbe precluso introdurre nuove figure professionali in assenza della preventiva individuazione delle stesse da parte del legislatore statale. Secondo il ricorrente, infatti, la potestà legislativa regionale - come espressamente previsto dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) - potrebbe essere esercitata solo sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale.

Ciò, del resto, troverebbe conferma anche nella giurisprudenza di questa Corte, come dimostrerebbero le sentenze n. 271 del 2009 e n. 230 del 2011, richiamate nel ricorso.

Il ricorrente osserva, invero, che il legislatore statale si sarebbe limitato a dettare la definizione generale delle professioni turistiche, tipizzando, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 79 del 2011 (d'ora in avanti, anche: cod. turismo), solo «quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati».

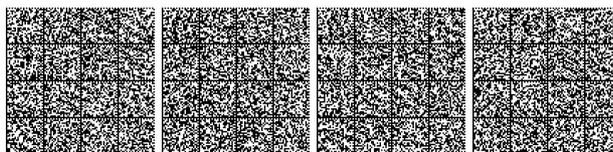
Il legislatore regionale avrebbe, poi, determinato anche una frammentazione, a livello regionale, della disciplina di tali professioni, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata in ogni caso alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost.

1.3.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, quindi, gli artt. 100, 101, 109 e 110, che prevedono l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di prosecuzione dell'attività, rispettivamente, per l'accompagnatore turistico (artt. 100 e 101) e per la guida ambientale (artt. 109 e 110).

Sul presupposto - già chiarito da questa Corte - che la previsione di sanzioni amministrative, ancorché non possa ricondursi a un autonomo titolo competenziale, «accede alle materie sostanziali» (sentenza n. 12 del 2004; vengono inoltre citate le sentenze n. 148 e n. 121 del 2018), alle quali le sanzioni si riferiscono e che, pertanto, essa spetterebbe all'ente che abbia la competenza su queste ultime, il ricorrente ritiene che le impugnate disposizioni incorrerebbero nei vizi di illegittimità costituzionale già denunciati nelle precedenti censure. Esulando, infatti, dalla competenza delle regioni la potestà di introdurre e disciplinare le professioni turistiche, il legislatore toscano non avrebbe potuto neppure introdurre le relative fattispecie sanzionatorie.

Anche per tali disposizioni, inoltre, il ricorrente lamenta il rischio di frammentazione della disciplina a livello regionale e la conseguente violazione della «potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, commi primo e secondo, lettera e) della Cost.».

1.3.4.- L'impugnazione investe, poi, l'art. 103, e in particolare il suo comma 3, il quale dispone che l'esercizio della professione di guida ambientale da parte di lavoratori autonomi è soggetto a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), da presentare allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) competente per il territorio in cui



si intende operare; l'art. 96, comma 3, che reca analoga disciplina con riferimento all'accompagnatore turistico, e l'art. 104, comma 2, il quale prevede che «[l]e guide del parco o della riserva naturale già abilitate ai sensi dell'art. 21, comma 3, della legge regionale 11 aprile 49/1995, n. 49 (Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale) possono continuare a esercitare l'attività esclusivamente nel parco o riserva naturale di pertinenza».

A parere del ricorrente, invero, le richiamate disposizioni limiterebbero la possibilità delle guide di operare fuori dalla Regione, determinando, anche per questo profilo, una frammentazione su base regionale delle professioni turistiche, con effetti distorsivi della necessità di coordinamento unitario e tutela dell'uniformità del mercato e, quindi, dell'interesse pubblico. In altri termini, le impugnate disposizioni inciderebbero negativamente su «un assetto normativo [...] volto, tra le altre cose, a garantire sia il pieno diritto alla libera prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento, di cui agli artt. 49 e 56 del TFUE sia il conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (relativa ai servizi nel mercato interno) e alla direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE (sul riconoscimento delle qualifiche professionali)».

In definitiva, l'impugnata disciplina delinea una regolamentazione applicabile esclusivamente all'ambito regionale toscano, peraltro non giustificata da un collegamento con le peculiari esigenze della realtà territoriale (si citano a supporto le sentenze di questa Corte n. 153 del 2006 e n. 230 del 2011), e sarebbe suscettibile di impedire e/o ostacolare l'esercizio della medesima attività da parte di operatori residenti nel territorio di altre regioni, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.

1.4.- Con un terzo gruppo di questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 111, comma 1, 112, comma 3, 113, 114, comma 3, 115, commi 1 e 3, 116, commi 2, 7 e 8, 117, 118, 123, comma 1, e 124, che disciplinano la figura del maestro di sci.

Salvo che per l'impugnazione dell'art. 117 (*infra*, punto 1.4.6.), il ricorrente ritiene che alcune di tali disposizioni travalicherebbero i limiti della competenza legislativa concorrente attribuita al legislatore regionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni, poiché si porrebbero in contrasto con alcuni principi fondamentali della materia, introdotti dalla legge 8 marzo 1991, n. 81 (Legge-quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina).

Sono richiamati anche i commi primo e secondo, lettera e), dell'art. 117 Cost., che però sono menzionati nella sola epigrafe del motivo di ricorso (e il solo art. 117, primo comma, anche nelle conclusioni).

1.4.1.- Ciò premesso, l'art. 111, comma 1, è ritenuto costituzionalmente illegittimo poiché, recando una definizione del profilo professionale sulla base di quella già fornita dall'art. 2, comma 1, della legge n. 81 del 1991, violerebbe il principio, affermato da questa Corte (si richiama la sentenza n. 271 del 2009), secondo cui alla legge regionale non sarebbe consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale.

1.4.2.- È denunciata, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 112, comma 3, in quanto prevede che l'albo dei maestri di sci sia «suddiviso, per specialità, nelle seguenti sezioni: a) maestri di sci alpino; b) maestri di sci di fondo; c) maestri di sci di snowboard».

Posto che, come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 127 del 2023, gli albi regionali possono svolgere solo «funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento», il legislatore toscano, nel parcellizzare la figura professionale definita dal legislatore statale in modo unitario, avrebbe, infatti, travalicato le proprie competenze in materia.

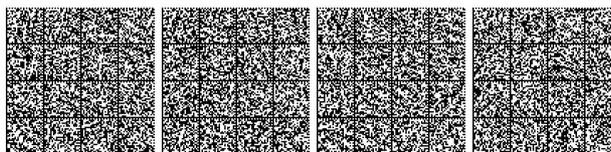
Il vizio di illegittimità costituzionale investirebbe, correlativamente, gli artt. 114, comma 3, e 115, i quali «prevedono che i corsi di qualificazione propedeutici all'iscrizione all'albo regionale riguardino la “singola specialità”».

1.4.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, inoltre, l'illegittimità costituzionale dell'art. 113, comma 1, che stabilisce i requisiti per ottenere l'iscrizione all'albo.

Il ricorrente, innanzitutto, deduce che - secondo la giurisprudenza di questa Corte (si cita ancora una volta la sentenza n. 271 del 2009) - il legislatore regionale non potrebbe indicare specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, pur se in parte coincidenti con quelli espressi dalla legislazione statale, poiché la disciplina dei titoli necessari si qualifica come principio fondamentale della materia, di competenza dello Stato.

Lamenta, poi, che, così operando, il legislatore toscano ostacolerebbe, in contrasto con quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 81 del 1991, anche il trasferimento dei maestri di sci da un albo regionale all'altro.

1.4.3.1.- Viene denunciata, quindi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, commi 2 e 7, nella parte in cui, ai fini dell'iscrizione nell'albo regionale dei maestri di sci di professionisti già iscritti negli albi di altre regioni ovvero ai fini dell'esercizio stabile della professione da parte di maestri provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea, richiamano i requisiti di cui all'impugnato art. 113.



1.4.4.- Il ricorrente censura poi, in modo specifico, l'art. 115, comma 1, il quale, nel prescrivere che «[c]on deliberazione della Giunta regionale sono determinate le materie oggetto dei corsi di cui all'articolo 114, il numero delle ore e le modalità di accesso. Le materie e gli argomenti dei corsi sono determinati nel rispetto dei criteri e dei livelli delle tecniche sciistiche», illegittimamente demanderebbe la definizione della durata oraria e delle materie dei corsi a una deliberazione della Giunta regionale.

La riportata disposizione si porrebbe, a suo avviso, in contrasto con i principi fondamentali della materia dettati dall'art. 7 della legge n. 81 del 1991, il quale dispone che «[i] corsi hanno durata minima di 90 giorni effettivi di insegnamento e prevedono i seguenti insegnamenti fondamentali: tecniche sciistiche; didattica; pericoli della montagna; orientamento topografico, ambiente montano e conoscenza del territorio regionale di competenza; nozioni di medicina e pronto soccorso; diritti, doveri e responsabilità del maestro; leggi e regolamenti professionali».

1.4.5.- Viene anche dedotta l'illegittima costituzionale dell'art. 116, commi 7 e 8, della legge regionale in oggetto, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, , laddove, nel subordinare l'esercizio stabile e quello occasionale della professione da parte dei maestri di sci di Stati non appartenenti all'Unione europea al rispetto della condizione di reciprocità del trattamento, attribuirebbe il potere di riconoscere l'equivalenza del titolo professionale alla Federazione italiana sport invernali, mentre la normativa statale individuerebbe quale organo competente il Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale richiama sul punto l'art. 12, comma 3, della legge n. 81 del 1991, il quale dispone che, per i cittadini provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea, in possesso di titoli professionali per l'esercizio dell'attività di maestro di sci rilasciati da tali Stati, «l'autorizzazione all'esercizio della professione è subordinata all'applicazione di quanto previsto dal testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Ricorda poi che in materia sarebbe intervenuto il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), il quale, all'art. 5, comma 1, stabilisce che «[a]i fini del riconoscimento di cui al titolo II e al titolo III, capi II e IV, sono competenti a ricevere le domande, a ricevere le dichiarazioni e a prendere le decisioni: a) la Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo sport, per tutte le attività che riguardano il settore sportivo e per quelle esercitate con la qualifica di professionista sportivo, ad eccezione di quelle di cui alla lettera l-septies), nonché per le professioni di cui alla legge 2 gennaio 1989, n. 6».

L'individuazione in tale ufficio statale (oggi Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'autorità competente a ricevere le domande per il riconoscimento delle qualifiche professionali di coloro che provengono da Stati non appartenenti all'Unione europea) determinerebbe, quindi, la denunciata illegittimità costituzionale del suindicato art. 116, commi 7 e 8, *in parte qua*.

1.4.6.- È censurato anche l'art. 117, in base al quale «[l]'esercizio abusivo della professione di maestro di sci è punito ai sensi dell'articolo 348 del codice penale».

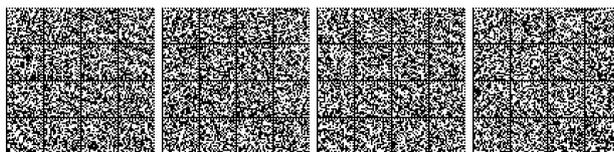
Alla luce del richiamato principio secondo cui al legislatore regionale sarebbe impedito ripetere quanto già stabilito da quello statale, la disposizione impugnata, pur limitandosi a rinviare all'art. 348 del codice penale, avrebbe illegittimamente invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Osserva, infatti, l'Avvocatura generale che l'impugnato art. 117 della legge toscana potrebbe creare confusione nelle fonti dirette a disciplinare la materia, soprattutto laddove il legislatore statale dovesse in futuro modificare la norma penale incriminatrice o individuare per la stessa una diversa *sedes materiae*.

1.4.7.- Il ricorrente chiede altresì che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 118 dell'impugnata legge regionale, che disciplina il Collegio regionale dei maestri di sci.

Tale disposizione, seppure con alcune difformità, sarebbe, secondo lo Stato, perlopiù ripetitiva di quanto già previsto dall'art. 13, comma 1, della legge n. 81 del 1991, intervenendo così illegittimamente su un ambito già disciplinato dalla legge statale di principio.

1.4.8.- È censurato, poi, l'art. 123, comma 1, della stessa legge regionale, limitatamente alle parole «[f]ermo restando quanto previsto dalle norme penali», per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché, derogando all'art. 9, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), avrebbe introdotto sanzioni amministrative per l'esercizio abusivo della professione di maestro di sci destinate a cumularsi alla sanzione penale.



1.4.9.- Da ultimo (con riguardo alla disciplina regionale del maestro di *sci*), il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 124 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, il quale prescrive che «[l]a prosecuzione dell'attività professionale di maestro di sci è vietata dal comune qualora l'interessato perda uno dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività. In tal caso è ritirata la tessera di riconoscimento».

A parere della difesa statale la norma si porrebbe in contrasto con le previsioni dell'art. 13, comma 1, della legge n. 81 del 1991, che, invece, attribuisce al Collegio regionale dei maestri di sci, e in particolare al consiglio direttivo, ««tutte le funzioni» concernenti, tra l'altro, «la tenuta degli albi professionali, la vigilanza sull'esercizio della professione, l'applicazione delle sanzioni disciplinari»».

1.5.- Con l'ultimo gruppo di questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 125, 126, 127, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, disciplinanti la figura professionale delle guide alpine, denunciando la violazione di una serie di parametri costituzionali e interposti, analogamente a quanto dedotto per le altre figure professionali.

Salvo che per l'impugnato art. 136, comma 1, (*infra*, punto 1.5.5.), il ricorrente denuncia che la disciplina regionale in parola, analogamente alle disposizioni sul maestro di sci, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

1.5.1.- In primo luogo viene censurato l'art. 125 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, il quale, nel definire l'attività della guida alpina in modo «pressoché ripetitivo» di quanto disposto dagli artt. 2 e 3 della legge 2 gennaio 1989, n. 6 (Ordinamento della professione di guida alpina), violerebbe, per le ragioni esposte nei precedenti motivi di ricorso, la competenza legislativa statale in materia di professioni.

1.5.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, poi, l'illegittimità costituzionale degli artt. 126 e 127, comma 1, della stessa legge regionale, concernenti rispettivamente l'albo regionale delle guide alpine e i requisiti per l'iscrizione allo stesso, in quanto, riprendendo, pur se «con alcune differenze», i contenuti della legge n. 6 del 1989, si sovrapporrebbero a quanto previsto dai medesimi. In particolare, non risulterebbero del tutto «coincidenti le previsioni al riguardo dettate dall'art. 5 della [citata] legge statale e quelle di cui all'art. 127 della legge regionale».

Pertanto, «[g]li artt. 126 e 127 [...] appaiono costituzionalmente illegittimi, così come l'art. 130, comma 2, che rinvia all'art. 127 ai fini dell'iscrizione all'albo regionale delle guide alpine di altre regioni».

Viene impugnato anche il solo comma 3 del citato art. 126, il quale definisce «esercizio stabile della professione» l'attività svolta «dalla guida alpina avente un recapito, anche stagionale, in Toscana ai fini dell'offerta delle proprie prestazioni», in combinato disposto con l'art. 130, comma 1, della citata legge regionale, il quale stabilisce che «[l]e guide alpine già iscritte negli albi di altre regioni che intendono esercitare stabilmente la professione anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale delle guide alpine della Toscana».

La difesa statale osserva che l'impugnata normativa regionale non consentirebbe, in difformità da quanto stabilito dall'art. 4, comma 5, della legge n. 6 del 1989, l'iscrizione all'albo regionale a coloro che, pur non avendo un recapito, anche stagionale, nella Regione, offrono le proprie prestazioni sul suo territorio. In tal modo, sarebbe, altresì, violato il principio espresso dal comma 3 del citato art. 4, secondo il quale l'abilitazione all'esercizio della professione di guida alpina ha efficacia su tutto il territorio nazionale.

1.5.2.1.- Il ricorrente denuncia anche l'art. 130, comma 3, dell'impugnata legge regionale il quale, nello stabilire che l'esercizio «della professione da parte di guide alpine che provengono dall'estero o da altre regioni italiane e che accompagnano i loro clienti, non è subordinato all'iscrizione all'albo», contrasterebbe con l'art. 6 della legge n. 6 del 1989, che, invece, consente alla guida iscritta in un albo regionale di esercitare la professione sull'intero territorio nazionale.

1.5.3.- Viene poi censurato il comma 4 del medesimo art. 130, il quale disciplina l'iscrizione delle guide alpine provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea. Il ricorrente ritiene, infatti, che, analogamente alla disciplina del maestro di sci, l'impugnata disposizione regionale, oltre che con l'art. 117, terzo comma, Cost., si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione all'art. 5 del d.lgs. n. 206 del 2007, che individua nel Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri l'organo competente al riconoscimento delle relative qualifiche professionali.

La Regione, infatti, illegittimamente subordinerebbe l'iscrizione all'albo delle guide alpine al Collegio nazionale delle guide alpine, individuato quale organo deputato al riconoscimento della equivalenza del titolo rilasciato dallo Stato di provenienza.

1.5.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche gli artt. 131 e 134 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, che disciplinano rispettivamente il Collegio regionale delle guide alpine e le sanzioni disciplinari, deducendo che le relative disposizioni sarebbero «pressoché ripetitive degli artt. 13, 14 e 17 della legge n. 6/1989 e, pertanto, [...] costituzionalmente illegittime».



1.5.5.- Rinviando integralmente alle ragioni addotte in relazione all'impugnato art. 123, l'Avvocatura generale chiede altresì di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 136, comma 1, poiché introdurrebbe un «doppio binario sanzionatorio in materia di sanzioni alle guide alpine», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.5.6.- Da ultimo, viene impugnato l'art. 137, il quale stabilisce che il comune possa vietare la prosecuzione delle attività nell'ipotesi in cui l'interessato perda i requisiti per l'esercizio di attività di guida alpina. Anche per tale disciplina, divergente dall'art. 14, comma 2, della legge n. 6 del 1989, sussisterebbero i medesimi profili di illegittimità costituzionale già rilevati in relazione all'art. 124 della citata legge regionale, recante analoga disciplina per i maestri di sci.

2.- Con atto depositato il 17 aprile 2025, si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo di dichiarare manifestamente infondate o comunque non fondate le questioni promosse.

2.1.- La resistente premette che l'asserita illegittimità costituzionale delle norme impuginate si fonderebbe su presupposti e argomenti manifestamente erronei, nonché sulla base di una lettura non condivisibile della giurisprudenza costituzionale.

In particolare, si osserva che il legislatore toscano aveva già introdotto una disciplina specifica in relazione alle figure professionali di accompagnatore turistico, guida ambientale, maestro di sci e guida alpina, con la legge della Regione Toscana 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale), non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri né oggetto di pronunce di illegittimità costituzionale, quale esito di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sempre in via preliminare, la difesa regionale delinea il contesto normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la disciplina censurata, richiamando in primo luogo «l'orientamento giurisprudenziale assolutamente prevalente, anche recentemente ribadito dal Consiglio di Stato» (si cita Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 13 agosto 2024, n. 7124), secondo cui le regioni possono intervenire e disciplinare provvisoriamente ed eccezionalmente una materia (cosiddetta «cedevolezza invertita») che non sia ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, allorché vengano del pari in discussione competenze legislative regionali.

La Regione premette altresì che, con riguardo all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza, il diritto dell'Unione europea avrebbe fortemente inciso sull'ordinamento degli Stati membri, imponendo una sempre più spiccata liberalizzazione delle attività professionali; il che avrebbe altresì comportato che, anche sul versante della legislazione regionale grava un generale divieto di introdurre ostacoli ingiustificati alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea dei soggetti che esercitano le attività professionali.

La resistente osserva, poi, che la giurisprudenza costituzionale, seppure abbia negli anni determinato «una notevole compressione dello spazio di manovra del legislatore regionale», avrebbe, di recente, arginato la tendenza del legislatore statale a monopolizzare la produzione normativa in materia di professioni.

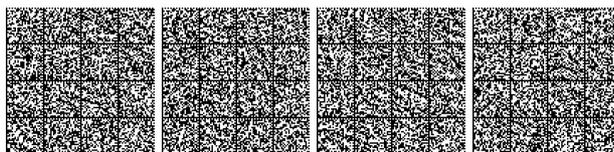
Essa ricorda, infatti, che, per un verso, fin dalla sentenza n. 355 del 2005, questa Corte avrebbe riconosciuto alle regioni la competenza a disciplinare gli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale e, per l'altro verso, con la sentenza n. 192 del 2024 avrebbe individuato nella «specificità territoriale» un criterio che sorreggerebbe l'intero sistema di differenziazione delle competenze legislative.

Infine, muovendo dalla tradizionale tripartizione «tra professioni cosiddette ordinistiche, professioni riconosciute e professioni non riconosciute», osserva che la definizione dei confini tra la competenza legislativa statale e quella regionale in materia di professioni non può non tenere conto della categoria professionale che viene in rilievo. Da tale considerazione, sul ritenuto presupposto che sarebbero «assai rare le ipotesi in cui una professione diversa ([perché] ad esempio caratterizzata da attività prevalentemente manuali o meccaniche)» da quella intellettuale (presa a riferimento dall'art. 33 Cost.) possa avere rilievo sotto il profilo della tutela degli interessi costituzionali, deriverebbe, secondo la difesa regionale, anche in considerazione degli interessi costituzionali in gioco, che l'esigenza di una più penetrante e uniforme regolazione dovrebbe essere massima nell'ambito delle sole professioni ordinistiche.

2.2.- Con riguardo all'impugnazione dell'art. 76, comma 4, la resistente ritiene che «da una prima e sommaria lettura del motivo di ricorso» si evincerebbe chiaramente come la giurisprudenza costituzionale ivi citata sia manifestamente inconferente.

Il punto cruciale di una disciplina come quella in discussione sarebbe rappresentato dall'eventuale disparità di trattamento che essa potrebbe ingenerare con il connesso rischio di alterazione dei meccanismi concorrenziali; ma, a parere della difesa regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri giunge a tale conclusione in modo non condivisibile oltre che apodittico.

Ciò anche in ragione del fatto che la disposizione impugnata troverebbe la propria giustificazione nel contesto regionale toscano, nel quale il turismo rappresenta un settore economico di particolare rilevanza e che necessiterebbe



«di personale sempre più specializzato e presente sul territorio», e avrebbe come *ratio* quella di rafforzare la filiera turistica regionale, all'interno della quale il direttore tecnico assumerebbe un ruolo centrale nelle attività svolte dalle agenzie di viaggio e di turismo, come avrebbe chiarito anche l'art. 1 d.m. n. 1432 del 2021.

Per le ragioni sin qui esposte, la Regione chiede che sia dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni.

2.3.- La resistente chiede che siano dichiarate manifestamente infondate anche le questioni di legittimità costituzionale delle impugnate disposizioni che hanno istituito e regolato le figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale.

In primo luogo, si deduce che esse risulterebbero in sostanza specificazione delle professioni turistiche, previste dalla legislazione statale e in particolare dall'art. 6 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 79 del 2011.

In secondo luogo, viene messo in evidenza che l'introduzione di tali figure e della relativa disciplina esplicherebbe la propria efficacia solo fintantoché intervenga il legislatore statale, il quale si sarebbe tuttavia dimostrato colpevolmente inerte con riguardo alla regolamentazione di tali professioni, contrariamente a quanto fatto con altre figure parimenti riconducibili alle professioni turistiche. Inerzia, questa, che avrebbe creato difficoltà alla Regione Toscana, data la sua particolare vocazione turistica, e che rappresenterebbe la giustificazione dell'intervento legislativo *de quo*, divenuto improcrastinabile soprattutto in considerazione del vero e proprio disordine che caratterizza il settore delle guide, non di rado prive di un'adeguata formazione e inidonee ad offrire al turista un servizio con un elevato standard qualitativo, in un contesto territoriale che avrebbe registrato negli ultimi anni un notevole incremento della presenza turistica. Su tali basi, la resistente deduce che, contrariamente a quanto avrebbe apoditticamente affermato lo Stato, sussisterebbe quel particolare e specifico collegamento che - anche per la giurisprudenza di questa Corte (si citano le sentenze n. 153 del 2006 e n. 230 del 2011) - legittimerebbe le regioni ad adottare disposizioni legislative «di dettaglio nella materia delle professioni».

Con particolare riguardo all'impugnazione dell'art. 104, comma 2, la difesa regionale osserva che il ricorrente, denunciando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non avrebbe preso in considerazione il secondo periodo di tale comma, secondo il quale le guide del parco o della riserva naturale possono, se in possesso di un'adeguata formazione, esercitare la professione di guida ambientale sull'intero territorio regionale. La Regione aggiunge che non si comprenderebbe poi come le previsioni dell'art. 104, comma 2, potrebbero impedire o ostacolare l'esercizio della medesima attività da parte di operatori residenti nel territorio di altre Regioni, «risultando conseguentemente del tutto inconferenti le censure avanzate dalla difesa erariale».

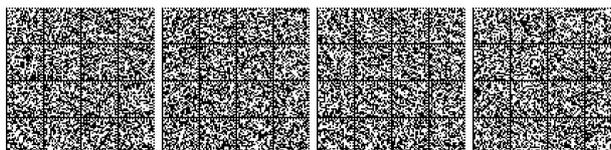
2.4.- Quanto all'impugnazione delle varie disposizioni che disciplinano la figura del maestro di sci, la difesa regionale deduce, in primo luogo, che quella dell'art. 111, comma 1, sarebbe priva di fondamento. Il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe, infatti, ommesso di considerare che tale disposizione attuerebbe un rinvio improprio e meramente dichiarativo, ossia rappresenterebbe un'ipotesi di legge regionale che richiama quella statale al solo fine di facilitare l'individuazione delle norme regolanti i rapporti. Come avrebbe chiarito questa Corte (viene richiamata sul punto la sentenza n. 192 del 2024), tale tipo di rinvio non sarebbe costituzionalmente illegittimo.

2.4.1.- In relazione all'impugnato art. 112, comma 3, la resistente osserva che i tre profili professionali, previsti rispettivamente nelle sezioni in cui è suddiviso l'albo professionale regionale dei maestri di sci, non rappresenterebbero autonome figure professionali, ma mere articolazioni interne dell'unica figura costituita dal maestro di sci. Sarebbe stata introdotta, in sostanza, un'articolazione dell'albo, volta a rendere più agevole l'identificazione dell'ambito di insegnamento del maestro di sci, sempre nella logica di una razionalizzazione e migliore organizzazione delle attività turistiche.

2.4.2.- La Regione chiede che venga dichiarata la non fondatezza anche della questione di legittimità costituzionale dell'art. 113.

Per quanto riguarda l'idoneità psicofisica - non contemplata dalla disciplina statale - viene dedotto che il legislatore toscano avrebbe introdotto un requisito necessario, la cui omissione nella legge statale sarebbe foriera di seri dubbi in ordine alla legittimità costituzionale della stessa. Si ritiene, infatti, manifestamente irragionevole non contemplare un simile requisito in relazione all'esercizio di una professione che impone peraltro l'assunzione di notevoli responsabilità in ordine alla salute e alla sicurezza dei clienti.

La difesa regionale afferma, inoltre, che la previsione, nel suddetto art. 113, di requisiti parzialmente differenti da quelli contemplati dal legislatore statale non ostacolerebbe - come invece denunciato nel ricorso - il trasferimento da un albo professionale regionale all'altro o l'autorizzazione all'esercizio temporaneo della professione in un'altra regione. Ciò - si afferma - soprattutto in considerazione del fatto che i (due) requisiti ulteriori previsti dall'articolo impugnato sono rappresentati dall'idoneità psicofisica e dal decorso del quinquennio in caso di condanna penale, quest'ultimo, invero, più favorevole per il richiedente.



E aggiunge che neppure si comprenderebbe in che modo la previsione dei due requisiti in parola, solo parzialmente differenti da quelli contemplati dal legislatore statale, possa ostacolare l'iscrizione nell'albo regionale di maestri di sci provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea.

2.4.3.- Sarebbe poi manifestamente infondata l'impugnazione dell'art. 115, che demanda la definizione della durata oraria e delle materie dei corsi a una deliberazione della Giunta regionale, in quanto sarebbe «evidente» che tale definizione debba avvenire nel rispetto dei principi fondamentali fissati all'art. 7 della legge n. 81 del 1991.

2.4.4.- Anche la censura dell'art. 116, commi 7 e 8, non sarebbe fondata, poiché sarebbe stata «dedotta sulla base di un vero e proprio errore, non considerando la differenza tra i maestri di sci cittadini dell'Unione europea [...] e quelli di Stati non appartenenti» alla stessa. Per questi ultimi professionisti, infatti, il legislatore regionale non avrebbe potuto fare riferimento - come invece ha fatto per i primi - alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 206 del 2007. Ciò spiegherebbe l'introduzione di «una disciplina regionale, ovviamente “cedevole” rispetto a quella nazionale che eventualmente intervenisse» sul punto. Inoltre, la disciplina regionale avrebbe il pregio di demandare a organi massimamente qualificati, quali la Federazione italiana sport invernali e il Collegio nazionale dei maestri di sci, la verifica dei requisiti.

2.4.5.- La resistente ritiene, poi, manifestamente infondata l'impugnazione dell'art. 117 della medesima legge regionale, in quanto non riprodurrebbe il testo dell'art. 348 cod. pen., ma si limiterebbe a operarvi un rinvio formale, che escluderebbe in radice l'emersione di qualsiasi possibile confusione nel sistema delle fonti e di conseguenza la denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, lettera l), Cost.

2.4.6.- Con riguardo al censurato art. 118, disciplinante il Collegio regionale dei maestri di sci, la difesa regionale rinvia a quanto affermato in relazione all'impugnato art. 111 (*supra*, punto 2.4.) e si limita «a porre in evidenza che nel caso dell'art. 118 della legge regionale impugnata il testo normativo è solo parzialmente coincidente con quello inserito nella legge statale, non potendosi di conseguenza qualificare il primo come puramente e semplicemente riproduttivo del secondo».

2.4.7.- Sarebbe non fondata anche l'impugnazione dell'art. 123, che disciplina le sanzioni amministrative irrogabili ai maestri di sci, in quanto si baserebbe su un'interpretazione del dato testuale palesemente *contra legem*. L'inciso, che apre il comma 1 del suddetto articolo («Fermo restando quanto previsto dalle norme penali»), non potrebbe «infatti che essere interpretato nel senso di prevedere che la sanzione amministrativa possa in concreto essere irrogata solo quando il fatto non integri, al tempo stesso, un reato».

La formula utilizzata opererebbe un rinvio generalizzato all'intero ordinamento penale e, conseguentemente, anche all'art. 9, comma 2, della legge n. 689 del 1981, il quale impone la prevalenza della legge penale statale rispetto alla disciplina regionale.

2.4.8.- Quanto all'impugnazione dell'art. 124, perché violerebbe l'art. 13 della legge n. 81 del 1991, la difesa regionale rileva che tra le due disposizioni normative non sussisterebbe «in alcun modo una relazione di antinomia, di talché è ben possibile che - senza che ciò determini l'illegittimità costituzionale della disposizione prodotta dal legislatore regionale» - tanto il Collegio regionale dei maestri di sci (come prevede il citato art. 13), quanto i comuni (come statuisce l'impugnato art. 124) «risultino titolari del potere di vietare la prosecuzione dell'attività professionale di maestro di sci».

2.5.- Con riguardo all'impugnazione delle varie disposizioni della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 che disciplinano la figura della guida alpina, la difesa regionale deduce, innanzitutto, la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 125, rinviando alle argomentazioni già spese in merito all'impugnato art. 111 (*supra*, punto 2.4.).

2.5.1.- Sull'impugnazione degli artt. 126 e 127, la resistente spende, nella sostanza, i propri argomenti difensivi solo in relazione alla specifica impugnazione del comma 3 del citato art. 126.

La questione promossa viene ritenuta non fondata, in quanto la riferita disposizione mirerebbe «a semplificare e, al tempo stesso, a rendere maggiormente certo il criterio [dell'esercizio stabile della professione], offrendo un riferimento semplice e concreto come il recapito, cioè un indirizzo al quale fare riferimento». Ciò anche in considerazione del fatto che - osserva ancora la difesa regionale - il mero recapito, che potrebbe essere agevolmente indicato anche nella sede di lavoro, non sarebbe elemento tale da rendere più onerosa la stabilità dell'esercizio professionale.

La resistente osserva, poi, che non sussisterebbe la denunciata antinomia tra l'impugnato art. 126, comma 3, e l'art. 4, comma 5, della legge n. 6 del 1989, in quanto il primo si limiterebbe a non prevedere una delle due condizioni prescritte per qualificare come «stabile» l'esercizio della professione e, quindi, sarebbe perfettamente possibile operare un'integrazione tra le due fattispecie, salvando così la disposizione impugnata dalla declaratoria di illegittimità costituzionale.



2.5.2.- Non fondate sarebbero anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 130, commi 1 (in combinato disposto con l'impugnato art. 126, comma 3), 3 e 4. Per gli argomenti sulla non fondatezza, la difesa regionale rinvia a quanto già affermato in relazione all'art. 116, commi 7 e 8 (punto 2.4.4.).

2.5.3.- Riguardo alle questioni relative agli artt. 131 e 134, recanti, rispettivamente, la disciplina del Collegio regionale delle guide alpine e quella delle sanzioni disciplinari, e all'art. 136, comma 1, sulle sanzioni amministrative per l'esercizio abusivo della professione, la difesa regionale rinvia a quanto già argomentato in relazione, rispettivamente, agli artt. 111 (punto 2.4.) e 123 (punto 2.4.7.).

2.5.4.- Da ultimo, sull'impugnazione dell'art. 137, la difesa regionale rinvia a quanto già argomentato in relazione a quella dell'art. 124 (*supra*, punto 2.4.8).

3.- In data 17 settembre 2025 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale ha replicato alle deduzioni della resistente, insistendo per l'accoglimento del ricorso. In particolare, la difesa statale ha osservato che le giustificazioni fornite a fondamento delle norme impugnate - ruotanti attorno alle peculiari esigenze della realtà territoriale regionale - non rappresenterebbero un dato ufficiale o spendibile nel giudizio costituzionale, poiché non risulterebbero illustrate le peculiarità della realtà regionale.

4.- In pari data, anche la Regione Toscana ha depositato memoria nella quale, replicando alle deduzioni del ricorrente, ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione, svolgendo, tra l'altro, precisazioni sulle ragioni che giustificerebbe il proprio intervento, ossia lo specifico collegamento tra questo e il territorio regionale. È stato messo, in particolare, in evidenza che le norme impugnate disciplinano profili professionali connessi al settore del turismo, di sicura competenza regionale e che «secondo i dati Istat-Irpet nel 2023, la Toscana si è imposta come la terza Regione in Italia per presenze turistiche e i consumi dei turisti rappresentano il 23% dei consumi interni della Toscana». Dati, questi, che darebbero fondamento allo specifico collegamento tra la realtà regionale e la disciplina impugnata.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 14 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 76, comma 4; 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, comma 2, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, comma 1, 112, comma 3, 113, comma 1, 114, comma 3, 115, commi 1 e 3, 116, commi 2, 7 e 8, 117, 118, 123, comma 1, 124, 125, 126, 127, comma 1, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, denunciando la violazione di diversi parametri costituzionali, nonché di plurimi parametri interposti.

Nella valutazione delle singole impugnazioni saranno puntualmente indicati i parametri di volta in volta evocati, ma in via preliminare si evidenzia che il ricorso si fonda, in larga parte, sulla denunciata violazione della competenza legislativa statale in materia di professioni, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe sono state definite con la sentenza n. 186 del 2025.

3.- Lo Stato censura, in primo luogo, l'art. 76, comma 4, a norma del quale il direttore tecnico dell'agenzia di viaggio deve prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività per una sola agenzia.

A parere del ricorrente, l'impugnata disposizione regionale travalicherebbe i limiti della competenza legislativa concorrente in materia di professioni, rispetto alla quale spetta allo Stato la determinazione, per via legislativa, dei principi fondamentali, mentre alle regioni è demandata la disciplina di dettaglio, come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 127 del 2023 (si richiama anche la sentenza n. 178 del 2014).

L'art. 76, comma 4, violerebbe altresì la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, introducendo limitazioni valide soltanto sul territorio regionale, determinerebbe una disparità di trattamento tra gli operatori del settore che esercitano l'attività nella Regione Toscana e quelli che, invece, la svolgono in altre regioni, nelle quali non è previsto alcun vincolo di esclusività, con il rischio di frammentazione, a livello regionale, della disciplina di tale professione.

Sebbene sia menzionato nell'atto introduttivo anche l'art. 117, comma primo, Cost., tale parametro, comprendendo nella sola epigrafe del motivo di ricorso e nelle conclusioni, che si appuntano tuttavia sulla sola violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, non può ritenersi ritualmente evocato e, quindi, validamente coinvolto nell'impugnazione.



3.1.- È preliminarmente opportuno ricordare che - come evidenziato da entrambe le parti - l'art. 20, comma 1, cod. turismo, rinvia a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, o del ministro delegato, l'individuazione dei «requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per il rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». A dare attuazione alla citata disposizione è intervenuto (a distanza di anni) il d.m. n. 1432 del 2021, il quale, tuttavia, non fa alcun riferimento alla continuità ed esclusività dell'attività lavorativa prestata dal direttore tecnico dell'agenzia di viaggio.

Sempre in via preliminare, deve essere messo in evidenza che su questi ultimi requisiti si è anche espressa l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, con segnalazione del 2 febbraio 2017, n. AS1350 (Profili distorsivi della concorrenza nella disciplina delle agenzie di viaggio e dei direttori tecnici ivi operanti), la quale, prendendo atto della loro presenza nella quasi totalità delle discipline regionali, li ha ritenuti un fattore «di criticità in termini di tutela della concorrenza», evidenziando che «il divieto di esercizio di un'attività economica in più sedi o in più aree geografiche è stato espressamente qualificato come restrizione non ammissibile ai sensi dei decreti di liberalizzazione della riforma 2011 (articolo 34 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214)».

3.2.- Ciò premesso, la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è fondata.

Come ha chiarito questa Corte all'indomani della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la nozione di concorrenza, che «non può non riflettere quella operante a livello europeo» (affermazione, questa, costante e ribadita, anche di recente, nella sentenza n. 183 del 2024, punto 8.2. del Considerato in diritto), «comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza» (sentenza n. 14 del 2004, punto 4 del Considerato in diritto).

La giurisprudenza costituzionale ha pure affermato che la tutela della concorrenza «non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese»; promozione che «si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 36 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto).

Pertanto, le regioni, quando adottano leggi che limitano o ostacolano il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione tra queste ultime, incidono direttamente sull'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

È questo il caso anche dell'impugnato art. 76, comma 4, il quale, nell'imporre al direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività, per una sola agenzia, introduce un limite all'attività lavorativa.

Limite, questo, che ha dei riflessi anche sulla competizione tra operatori economici del settore, ossia non solo sui singoli direttori tecnici, ma anche sulle agenzie, le quali vedono limitata la possibilità (*recte*: libertà) di rivolgersi a un più ampio numero di professionisti del settore.

La previsione del carattere continuativo ed esclusivo dell'attività lavorativa del direttore tecnico dell'agenzia di viaggio, pertanto, investe un «profilo» rientrante «nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.», si traduce in «una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato» (sentenza n. 265 del 2016, punto 4.3. del Considerato in diritto) ed è lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza.

3.3.- In conclusione, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con assorbimento delle restanti censure.

4.- Il ricorrente denuncia, poi, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 volte a introdurre e disciplinare le figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale.

In specie, con riguardo alla prima, vengono impugnate le seguenti disposizioni:

- art. 95, che ha istituito la figura professionale dell'accompagnatore turistico;
- art. 96, che ha previsto i requisiti per l'esercizio della suddetta professione;
- artt. 97 e 98, che disciplinano i corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione;
- art. 99, che disciplina il regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni professionali indicate nel materiale pubblicitario e informativo;
- artt. 100 e 101, che disciplinano, rispettivamente, le sanzioni amministrative e il divieto di prosecuzione dell'attività.



Per quanto riguarda, invece, la guida ambientale vengono censurati:

- l'art. 102, che ha istituito la figura professionale della guida ambientale;
- l'art. 103, che ha previsto i requisiti per l'esercizio della suddetta professione;
- gli artt. 105 e 106, che disciplinano i corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione;
- l'art. 107, che prescrive gli obblighi professionali volti a garantire la sicurezza dei clienti in relazione alle loro capacità e alla difficoltà dei percorsi;
- l'art. 108, che disciplina il regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni professionali indicate nel materiale pubblicitario e informativo;
- gli artt. 109 e 110, che disciplinano, rispettivamente, le sanzioni amministrative e il divieto di prosecuzione dell'attività.

L'Avvocatura generale lamenta che il legislatore regionale, attraverso le richiamate disposizioni, avrebbe introdotto e compiutamente disciplinato figure professionali non previste dalla legislazione statale, travalicando i limiti della competenza legislativa concorrente attribuitagli dall'art. 117, comma terzo, Cost., in materia di professioni. Alle regioni, infatti, sarebbe precluso introdurre figure professionali.

Il legislatore regionale avrebbe, inoltre, determinato una frammentazione, a livello regionale, della disciplina di tali professioni, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, «la cui tutela è riservata in ogni caso alla potestà legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, [comma] primo e comma secondo, lettera e) della Cost.».

L'Avvocatura dello Stato deduce, poi, che non varrebbe a superare i rilevati vizi di illegittimità costituzionale la circostanza che gli artt. 95, comma 1, e 102, comma 1, dell'impugnata legge regionale, istitutivi delle professioni in parola, rechino, entrambi, la locuzione «nelle more della definizione da parte dello Stato del relativo profilo professionale».

In altri termini, secondo il ricorrente, le citate disposizioni, e la disciplina delle figure professionali da esse introdotte, farebbero illegittima applicazione del principio (implicito) della cosiddetta “cedevolezza invertita”; principio sul quale si fondano, invero, le difese della Regione Toscana.

4.1.- Logicamente pregiudiziale allo scrutinio di costituzionalità è la valutazione sull'effettiva esistenza, e sull'eventuale portata, del richiamato principio della cedevolezza invertita nel sistema costituzionale del riparto delle competenze legislative.

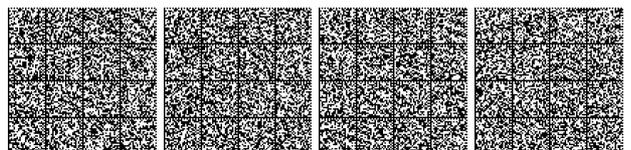
Tale valutazione dà un esito negativo.

Entrambe le parti, infatti, muovono da una lettura non corretta della giurisprudenza costituzionale e nella specie della sentenza n. 1 del 2019.

È vero che in tale sentenza si legge che «nella prospettiva della cosiddetta “cedevolezza invertita”, [...] l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» (punto 4.1.3. del Considerato in diritto). Tale affermazione, tuttavia, deve essere letta alla luce del più generale contesto normativo in cui essa si colloca, che è quello dell'attuazione del diritto eurounitario e in special modo delle direttive dell'Unione. Nella vicenda venuta all'attenzione di questa Corte in quell'occasione era denunciata, infatti, per ritenuta invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, una norma regionale ligure avente la finalità di dare temporaneamente attuazione alla normativa europea, nell'attesa di un intervento organico di riordino della materia da parte del legislatore statale.

La mera presa in considerazione del contesto in cui vanno collocate le affermazioni della richiamata sentenza n. 1 del 2019, e, più in generale, delle pronunce nelle quali questa Corte ha fatto riferimento alla “cedevolezza invertita” (oltre alle decisioni già ricordate, si vedano le sentenze n. 89 del 2025, punto 5.4. del Considerato in diritto; e n. 398 del 2006, punto 3.1. del Considerato in diritto), rende evidente che il richiamo a quest'ultima non può, e non deve, essere inteso come il riferimento a - né tantomeno come un'affermazione dell'esistenza di - un principio costituzionale implicito recante una deroga al riparto delle competenze legislative delineate dall'art. 117 Cost.

Il riferimento è, invece, a un preciso meccanismo previsto dalla legislazione statale sull'attuazione delle direttive europee, ossia dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), la quale, stabilendo che le regioni provvedono tempestivamente, nelle materie di loro competenza, al recepimento delle suddette direttive (in base a quanto disposto dagli artt. 29, comma 1, e 40, comma 1, della stessa legge), seppure riconosce alle regioni il potere di intervenire nelle materie di competenza concorrente senza dover attendere la normativa di principio statale, non introduce una generale deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative. Nelle materie di competenza concorrente, resta, quindi, riservata al legislatore statale l'individuazione dei principi fondamentali della materia (così art. 30, comma 2, lettera g, della citata legge) e resta, parimenti, fermo l'obbligo costituzionale delle regioni - direttamente derivante dall'art. 117, terzo comma, Cost. - di conformarsi alle disposizioni di principio, anche sopravvenute, dettate dalla legge statale.



Chiariti ambito e limiti della “cedevolezza invertita”, deve aggiungersi che l’incompatibilità di questo meccanismo, nella connotazione che ne danno le parti, con il riparto costituzionale delle competenze legislative, trova indirettamente conferma nell’art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale dispone che «[n]elle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti». La giurisprudenza di questa Corte, infatti, nel riconoscere che «le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l’eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato» (sentenza n. 94 del 2003, punto 4.1. del Considerato in diritto; nonché, nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 166 del 2021, punto 3.2. del Considerato in diritto; n. 120 del 2005, punto 4 del Considerato in diritto; n. 359 del 2003, punto 3 del Considerato in diritto; e n. 196 del 2003, punto 4 del Considerato in diritto), ha, del pari, affermato che in tali circostanze i principi fondamentali possono e devono essere tratti non solo dalle leggi statali espressamente rivolte a tale scopo, ma anche dalla normativa statale già in vigore (fra le molte, sentenze n. 424 del 2005, punto 2.3. del Considerato in diritto; n. 120 del 2005, punto 4 del Considerato in diritto; n. 359 del 2003, punto 3 del Considerato in diritto; n. 196 del 2003, punto 4 del Considerato in diritto; e n. 282 del 2002, punto 4 del Considerato in diritto).

In definitiva, il richiamo alla “cedevolezza invertita”, intesa, come assunto dalla resistente, quale generale potere delle regioni, nelle materie di potestà legislativa concorrente, di dettare una disciplina di principio surrogatoria di quella statale, non ha fondamento costituzionale.

4.2.- Alla luce delle considerazioni che precedono, si può passare all’esame delle specifiche censure, muovendo dalla preliminare valutazione della legittimità costituzionale degli artt. 95, comma 1, e 102, comma 1, recanti la definizione, e quindi l’istituzione, delle figure professionali dell’accompagnatore turistico e della guida ambientale. Tale scrutinio è, invero, logicamente antecedente (e quindi condizionante) quello sulle altre disposizioni impugnate, inerenti alla disciplina delle figure professionali in parola.

Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 95, comma 1, e 102, comma 1, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, che possono essere unitariamente scrutinate, sono fondate.

Questa Corte ha, invero, reiteratamente affermato che, ai sensi dell’art. 117, terzo comma Cost., «l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013, come richiamata dalla sentenza n. 209 del 2020)» (così sentenza n. 127 del 2023, punto 4.1. del Considerato in diritto; in senso analogo, fra le molte, sentenze n. 161 del 2025, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 6 del 2022, punto 4.4. del Considerato in diritto; n. 241 del 2021, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 228 del 2018, punto 3 del Considerato in diritto; n. 217 del 2015, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Ne consegue che «l’enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un genus indicato dalla legge statale», nel caso di specie l’art. 6 cod. turismo, che contiene una definizione generale di professione turistica, «è preclusa alla legge regionale (sentenza n. 328 del 2009)» (sentenza n. 117 del 2015, punto 2.2. del Considerato in diritto).

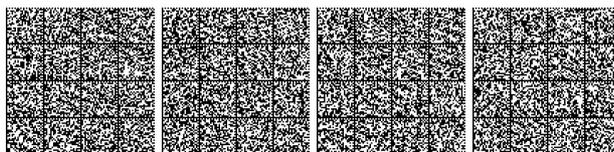
Il contenuto delle disposizioni impugnate si pone in evidente contrasto con la richiamata giurisprudenza costituzionale, in quanto la Regione Toscana, attraverso esse, ha introdotto due figure professionali aggiuntive a quelle previste dalla legislazione statale.

Non è fondato, poi, l’argomento, dedotto dalla resistente, secondo cui le questioni in esame dovrebbero essere destinate a una pronuncia di non fondatezza in quanto la disciplina impugnata è riproduttiva di quanto già contenuto nell’abrogata legge reg. Toscana n. 86 del 2016, in precedenza non impugnata.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, infatti, «l’istituto dell’acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, atteso che la disposizione contestata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l’effetto di reiterare la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere» (sentenza n. 76 del 2024, punto 2.1. del Considerato in diritto; in senso analogo, fra le molte, sentenze n. 22 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto; e n. 151 del 2024, punto 2 del Considerato in diritto).

Neppure può trovare accoglimento l’ulteriore argomento speso dalla difesa regionale, secondo il quale la normativa impugnata sarebbe giustificata dalla vocazione turistica della Regione.

Come ha avuto modo di chiarire a più riprese questa Corte (e come qui si è pure ricordato) l’individuazione delle figure professionali è un limite di ordine generale che non può mai essere travalicato dalle regioni, ossia è un ambito



sempre e comunque precluso all'esercizio dell'autonomia legislativa regionale, la quale, invece, può esplicarsi nella disciplina di «aspetti» - ossia di puntuali oggetti - inerenti a professioni già istituite dalla legislazione statale, allorché tale operazione sia giustificata dalla (ossia si mostri collegata alla) specifica realtà regionale.

Da ultimo, è destituita di fondamento anche la distinzione tra professioni ordinistiche e non ordinistiche, dedotta dalla regione al fine di giustificare l'adozione della disciplina censurata e, quindi, l'introduzione e la regolamentazione delle due figure professionali in parola. Ciò per l'assorbente motivo che non è il tipo di professione, ma l'esigenza di regolamentazione unitaria, e quindi di uniformità di disciplina, a impedire alle regioni di istituire nuove professioni.

4.3.- Alla luce delle considerazioni che precedono deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli artt. 95, comma 1, e 102, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, con assorbimento delle restanti censure.

4.4.- Per le medesime ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli impugnati artt. 95, comma 2, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, commi 2 e 3, 103, 105, 106, 107, 108, 109 e 110 della stessa legge.

5.- Lo Stato censura anche l'art. 104, comma 2, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, il quale stabilisce che «[l]e guide del parco o della riserva naturale già abilitate ai sensi dell'art. 21, comma 3, della legge regionale 11 aprile 1995, n. 49 (Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale) possono continuare ad esercitare l'attività esclusivamente nel parco o riserva naturale di pertinenza».

A parere del ricorrente, tale disposizione limiterebbe la possibilità delle stesse guide di operare fuori dalla Regione e, «nel delineare una regolamentazione applicabile esclusivamente al proprio ambito territoriale di riferimento, è suscettibile di impedire e/o ostacolare l'esercizio della medesima attività da parte di operatori residenti nel territorio di altre regioni, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera e), della Cost.».

5.1.- La questione non è fondata.

Il ricorso muove da un erroneo presupposto derivante dalla non adeguata considerazione dell'assetto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

Innanzitutto, lo Stato non si avvede che l'art. 104, comma 2, primo periodo, costituisce attuazione conforme dell'art. 14, comma 5, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), a norma del quale «[l]'Ente parco organizza, d'intesa con la regione o le regioni interessate, speciali corsi di formazione al termine dei quali rilascia il titolo ufficiale ed esclusivo di guida del parco».

La normativa statale appena richiamata è una delle modalità di valorizzazione e promozione dei parchi e delle aree protette delineate dallo stesso art. 14 e costituisce attuazione delle finalità di garanzia e promozione della conservazione e della valorizzazione di tali aree naturali.

La disposizione impugnata detta una disciplina che, nell'ambito della competenza legislativa regionale in materia di turismo e in piena conformità a quanto prescritto dalla legge n. 394 del 1991, è strumento di valorizzazione e di promozione delle aree naturali protette, con caratteristiche ambientali, naturali e anche storico-culturali sue proprie, le quali impongono che la guida del parco sia legata a una determinata area naturale protetta. Ciò, sull'assunto, non irragionevole, della necessità di una specifica formazione - e quindi dell'acquisizione di specifiche conoscenze - per la valorizzazione di quella particolare area.

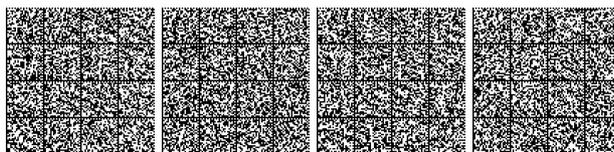
5.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 2, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., deve, quindi, essere dichiarata non fondata.

6.- Lo Stato ha, poi, impugnato plurime disposizioni relative alla figura professionale del maestro di sci, lamentando, salvo che per l'art. 117 (*infra*, punto 6.6.), l'invasione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

Sebbene siano menzionati, nell'atto introduttivo, anche l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., tali parametri, comparando nella sola epigrafe del motivo di ricorso (e il solo art. 117, primo comma, anche nelle conclusioni), non possono, invero, ritenersi ritualmente evocati e quindi validamente coinvolti nell'impugnazione.

6.1.- Le censure investono, in primo luogo, l'art. 111, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, il quale definisce la figura professionale del maestro di sci e riproduce testualmente il contenuto dell'art. 2, comma 1, della legge n. 81 del 1991, cui fa espresso richiamo la disposizione impugnata.

A parere del ricorrente, la disciplina regionale, pur non risultando antinomica a quella statale di principio, sarebbe comunque lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, in quanto alla legge regionale non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 271 del 2009).



6.1.1.- La difesa resistente, a sostegno della scelta del legislatore toscano, osserva che l'impugnato art. 111, comma 1, si limiterebbe a operare un rinvio improprio e meramente dichiarativo, ossia rappresenterebbe un'ipotesi di legge regionale che richiama quella statale al solo fine di facilitare l'individuazione delle norme applicabili. La disposizione non potrebbe pertanto ritenersi costituzionalmente illegittima (come confermerebbe quanto affermato, per una fattispecie analoga, da questa Corte con la sentenza n. 192 del 2024).

6.1.2.- La replica non è condivisibile, in quanto la norma riproduce, e fa proprio, il contenuto precettivo dell'art. 2 della legge n. 81 del 1991.

Occorre pertanto valutare se la ripetizione dei contenuti della legge statale, e, nella specie, di quelli del suddetto art. 2, sia conforme al riparto costituzionale delle competenze legislative.

Tale giudizio restituisce un esito negativo.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, è «preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali» (sentenza n. 50 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto; fra le molte si vedano anche le sentenze n. 158 del 2025, punto 3. del Considerato in diritto; n. 239 del 2022, punto 4.2. del Considerato in diritto; e n. 4 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Come ricorda, poi, la difesa statale, proprio in materia di professioni questa Corte ha chiarito che la riproduzione della legislazione statale di principio, nella specie delle disposizioni recanti l'indicazione dei requisiti di iscrizione agli albi, è preclusa ai legislatori regionali (sentenza n. 271 del 2009, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Ciò premesso, deve essere rilevato che, in linea generale, nelle materie di potestà legislativa concorrente - pur se non si può ritenere di per sé costituzionalmente illegittima la disposizione regionale che richiama «i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente, precisando gli estremi della normativa statale di riferimento alla quale è tenuta ad adeguarsi» (sentenza n. 66 del 2017, punto 3.3. del Considerato in diritto) o che «si limita a ribadire e a specificare il contenuto di un obbligo» previsto dalla legislazione statale di principio (sentenza n. 108 del 2025, punto 7 del Considerato in diritto) - il carattere meramente ripetitivo delle previsioni statali non è elemento di per sé idoneo a far superare il «test di costituzionalità» (sentenza n. 290 del 2019, punto 7.2. del Considerato in diritto).

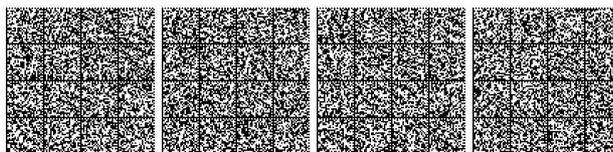
L'indebita ingerenza nella sfera di attribuzione statale deve, infatti, ritenersi esclusa solo allorché l'intervento regionale richiami, in modo più o meno analitico, il contenuto della normativa statale di principio, in funzione direttamente attuativa della stessa, ossia quando la ripetizione del principio (statale) sia funzionale alla previsione della normativa di dettaglio (regionale); quando, invece, tale nesso funzionale manca, ossia quando la riproduzione della normativa di principio non è direttamente e specificamente volta all'introduzione della normativa regionale di dettaglio, l'intervento regionale si configura come un'indebita invasione di un ambito riservato alla competenza legislativa statale.

6.1.3.- Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 111, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 è fondata.

Innanzitutto, sull'impugnata disposizione vale quanto affermato da questa Corte in un lontano precedente, ossia che «se è pur vero che riproducendo esattamente il contenuto delle norme statali» in nulla la legge regionale «ha innovato per quanto riguarda la concreta disciplina della materia, nel senso che non ha posto norme diverse per contenuto da quelle vigenti, è peraltro da ritenere che, non limitandosi la disposizione ad un puro e semplice richiamo alle norme statali, ma riproducendone autonomamente il contenuto, sia pure in forma testuale, la Regione ha fatto proprie le regole relative, esercitando in ordine ad esse la propria potestà legislativa e imprimendo quindi alle stesse una forza propria di legge ulteriore e diversa da quella originaria, cioè la forza di legge regionale» (sentenza n. 128 del 1963, punto 1 del Considerato in diritto).

Pertanto, l'impugnato art. 111, comma 1, nel riprodurre la normativa statale recante la definizione del maestro di sci e con un'operazione non necessaria per l'introduzione della normativa regionale di dettaglio, ha duplicato tale definizione e le ha impresso la forza della legge regionale, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'individuazione della professione.

Occorre considerare, infatti, che la definizione normativa della figura professionale non è elemento indifferente, sul piano degli effetti, all'individuazione di tale figura, ma è, anzi, presupposto logico (per il nesso di implicazione che intercorre tra la definizione e l'individuazione dell'oggetto da definire), prima ancora che giuridico, della sua istituzione.



Non può trascurarsi, poi, che seppure l'ordinamento appresti specifici rimedi per l'evenienza di un contrasto sopravvenuto tra legge statale vincolante e la legge regionale, ossia l'abrogazione, di cui all'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali), o l'illegittimità costituzionale sopravvenuta a seguito della eventuale rimessione della relativa questione a questa Corte da parte del giudice comune, innegabilmente, operazioni come quella posta in essere dal legislatore toscano mettono in tensione il principio della certezza del diritto.

6.1.4.- Sulla scorta delle considerazioni che precedono, deve dichiararsi pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 111, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

6.2.- Lo Stato censura anche l'art. 112, comma 3, della medesima legge regionale in quanto, nel prevedere che l'albo sia «suddiviso, per specialità, nelle seguenti sezioni: a) maestri di sci alpino; b) maestri di sci di fondo; c) maestri di sci di snowboard», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, poiché avrebbe parcellizzato la figura professionale definita dal legislatore statale in modo unitario.

6.2.1.- La questione è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, non può ritenersi che la disposizione impugnata si limiti a prevedere un'articolazione dell'albo professionale regionale dei maestri di sci, volta a rendere più agevole l'identificazione del relativo ambito di insegnamento e che le «specialità», coincidenti con le sezioni in cui è suddiviso lo stesso albo, rappresentino delle mere articolazioni interne dell'unica figura del maestro di sci.

Il citato art. 112, comma 3, infatti, nel disporre la suddivisione dell'albo regionale in sezioni corrispondenti a determinate specialità, non attribuisce a tali sezioni «funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento», come consentito al legislatore regionale (così, da ultimo, la sentenza n. 127 del 2023, punto 4.1. del Considerato in diritto), ma fa assumere alla relativa attività professionale una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico regionale, rispetto alla quale l'iscrizione all'albo assume una vera e propria funzione costitutiva (in senso analogo sentenza n. 230 del 2011, punto 2 del Considerato in diritto).

L'intervento regionale si colloca, così, illegittimamente nella fase genetica di individuazione normativa della professione, al punto da determinare, mediante una sostanziale ridefinizione dell'attività del maestro di sci, una diversificazione non consentita in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (così ancora sentenza n. 230 del 2011, punto 2 del Considerato in diritto).

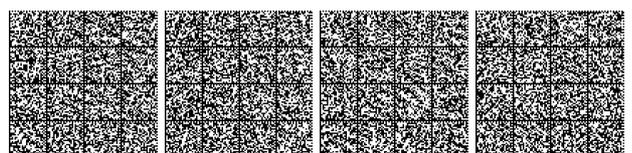
Ciò trova conferma, in primo luogo, nell'art. 114, comma 3, della legge regionale impugnata, il quale subordina l'iscrizione all'esito di un percorso formativo che, per espressa previsione normativa, deve calibrarsi e svolgersi in relazione alle specialità individuate dall'impugnato art. 112, comma 3. Al punto che dette specialità si atteggiano a elemento qualificante e di differenziazione della professione del maestro di sci. E, in secondo luogo, nell'art. 112, comma 4, della stessa legge regionale, laddove limita l'iscrizione, avente efficacia triennale, alla (sola) sezione in cui il maestro è iscritto.

6.2.2.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 112, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, e ciò determina (come chiesto dal ricorrente) anche la declaratoria di illegittimità costituzionale dei suoi artt. 114, comma 3, limitatamente alle parole «nella singola specialità», e 115, comma 3. Quest'ultima disposizione, statuendo che «[i] maestri di sci già abilitati in una specialità che hanno superato la prova attitudinale per l'ammissione ai corsi di qualificazione di altra specialità sono esonerati dal corso di formazione e dall'esame limitatamente alle materie già oggetto del corso di formazione per il quale è stata ottenuta l'abilitazione», reca, infatti, una disciplina costruita sull'illegittima previsione delle singole specialità.

Deve, altresì, essere dichiarata, 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. 112, comma 4, limitatamente alle parole «è limitata alla sezione in cui il maestro è iscritto».

6.3.- Lo Stato ha impugnato, ancora, l'art. 113, comma 1, in quanto, indicando i requisiti di iscrizione all'albo, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

Oltre a lamentare, ex se, l'invasione di un ambito competenziale riservato allo Stato, il ricorrente deduce che tali requisiti non sarebbero neppure perfettamente coincidenti con quelli previsti dall'art. 4 della legge n. 81 del 1991. Infatti, il legislatore toscano, per un verso, introduce il requisito dell'idoneità psico-fisica, non contemplato dalla legislazione statale; e, per l'altro verso, prevede la possibilità, anch'essa non contemplata dalla legislazione statale, di iscrizione all'albo di coloro che sono stati condannati con sentenza passata in giudicato implicante l'interdizione, anche temporanea, dall'esercizio della professione, ove «siano decorsi cinque anni dal giorno in cui la pena è stata scontata o che, con sentenza passata in giudicato, sia stata concessa la sospensione condizionale della pena». In tal modo, peraltro, il medesimo legislatore ostacolerebbe, in contrasto con quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 81 del 1991, anche il trasferimento dei maestri di sci da un albo regionale all'altro.



### 6.3.1.- La censura è fondata.

Come correttamente dedotto dalla difesa statale, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato la vigenza del principio fondamentale che «riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse» (sentenza n. 271 del 2009, punto 2.2. del Considerato in diritto e, in senso analogo, da ultimo, sentenze n. 161 del 2025, punto 2.1. del Considerato in diritto; e n. 127 del 2023, punto 4.1. del Considerato in diritto). Ne consegue che «l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione) costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2006» (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007)» (sentenza n. 271 del 2009, punto 2.2. del Considerato in diritto).

6.3.2.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 113, comma 1, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni, e tale declaratoria determina (come chiesto dal ricorrente) l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 113».

6.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, poi, l'art. 115, comma 1, della stessa legge regionale, che, disciplinando i corsi di qualificazione, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della materia, dettati dall'art. 7 della legge n. 81 del 1991, e avrebbe pertanto invaso la competenza legislativa statale in materia di professioni, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In particolare, a parere del ricorrente la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui demanda la definizione della durata oraria e delle materie dei corsi a una deliberazione della Giunta regionale.

### 6.4.1.- La questione non è fondata nei limiti e nei termini di seguito precisati.

Innanzitutto, va ricordato che l'art. 6, comma 2, della legge n. 81 del 1991 prevede che l'abilitazione all'esercizio della professione di maestro di sci si consegue mediante la frequenza degli appositi corsi, organizzati dalla regione, con la collaborazione del Collegio dei maestri di sci e degli organi tecnici della Federazione italiana sport invernali, «secondo modalità stabilite dalle leggi regionali».

È la stessa legge statale, quindi, che riconosce la competenza regionale a organizzare i corsi per conseguire l'abilitazione, in linea, peraltro, con il riconoscimento della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale.

Sulla base di tale presupposto - e come correttamente rimarca la resistente - il denunciato contrasto con la normativa statale di principio si rivela non sussistente, poiché la disposizione impugnata può essere interpretata in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia, in quanto l'impugnato art. 115, comma 1, nel riconoscere alla Giunta regionale il potere di definire la durata oraria e le materie dei corsi (in forza di quanto previsto dal citato art. 6), non preclude l'applicazione di quanto previsto dalla normativa statale.

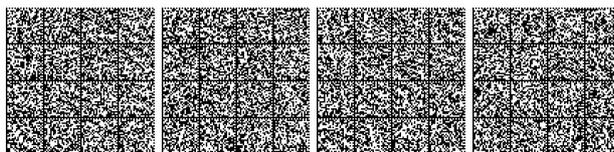
In primo luogo, infatti, l'art. 7 della legge n. 81 del 1991, prescrivendo la durata minima dei corsi, non esclude affatto che le regioni possano stabilire una diversa durata, purché non inferiore al minimo previsto dalla legislazione statale. Pertanto, il citato art. 115, comma 1, deve essere interpretato nel senso che la Giunta regionale può determinare la durata dei corsi, dovendo rimanere tuttavia fermo il rispetto del limite minimo delle 90 ore.

In secondo luogo, anche rispetto all'insegnamento delle materie da impartire nei corsi, la disposizione impugnata deve essere interpretata nel senso che, ferma l'erogazione degli insegnamenti fondamentali indicati dal citato art. 7, la Giunta regionale può prevedere insegnamenti ulteriori ovvero - come sottolinea la resistente - l'individuazione di profili, anche operativi e tecnici, e, comunque sia, specificamente professionalizzanti rispetto alle caratteristiche proprie del turismo invernale della regione toscana.

Di conseguenza la relativa questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata non fondata nei termini qui precisati.

6.5.- Lo Stato censura, inoltre, l'art. 116, commi 7 e 8, della legge regionale impugnata, in quanto, nel subordinare l'esercizio stabile e quello occasionale della professione da parte dei maestri di sci di Stati non appartenenti all'Unione europea al rispetto della condizione di reciprocità del trattamento, attribuisce il potere di riconoscere l'equivalenza del titolo professionale alla Federazione italiana sport invernali, laddove la normativa statale individua quale organo competente il Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale deduce che l'esercizio della professione per i cittadini provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea è disciplinato dall'art. 12, comma 3, della legge n. 81 del 1991, il quale prevede che per questi soggetti, in possesso dei titoli professionali per l'esercizio dell'attività di maestro di sci rilasciati da tali Stati,



«l'autorizzazione all'esercizio della professione è subordinata all'applicazione di quanto previsto dal testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Il ricorrente ricorda, poi, che in materia è intervenuto il d.lgs. n. 206 del 2007, il quale, all'art. 5, comma 1, stabilisce che «[a]i fini del riconoscimento di cui al titolo II e al titolo III, capi II e IV, sono competenti a ricevere le domande, a ricevere le dichiarazioni e a prendere le decisioni: a) la Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo sport [oggi Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri], per tutte le attività che riguardano il settore sportivo e per quelle esercitate con la qualifica di professionista sportivo, ad eccezione di quelle di cui alla lettera l-septies), nonché per le professioni di cui alla legge 2 gennaio 1989, n. 6».

Secondo lo Stato, l'impugnato art. 116, commi 7 e 8, sarebbe pertanto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, nella parte in cui riconosce invece tale potere alla Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, previa richiesta di nulla osta al Collegio regionale dei maestri di sci della Regione Toscana.

6.5.1.- La resistente eccepisce l'inammissibilità della questione, poiché sarebbe «dedotta sulla base di un vero e proprio errore, non considerando la differenza tra i maestri di sci cittadini dell'Unione europea [...] e quelli di Stati non appartenenti all'Unione europea». Per questi ultimi, a suo dire, il legislatore regionale non avrebbe potuto fare riferimento - come invece ha fatto per i primi - alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 206 del 2007.

L'eccezione deve essere respinta.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 206 del 2007 è conferente nel caso di specie, poiché disciplina anche il riconoscimento dell'equivalenza delle qualifiche professionali dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.

L'art. 12, comma 3, della legge n. 81 del 1991, evocato quale altro parametro interposto, infatti, rinvia al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in base al quale (e nella specie a quanto disposto al suo art. 1, comma 6) è stato adottato il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). In forza dell'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 206 del 2007, l'art. 49, comma 2, del d.P.R. n. 349 del 1999, regolante il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in un Paese non appartenente all'Unione europea, deve leggersi come rinvio al citato decreto legislativo, la cui disciplina pertanto si applica anche alla fattispecie considerata dalla disposizione in esame.

In definitiva, pur se in modo sintetico, il ricorso individua correttamente la disciplina statale rilevante nel caso di specie.

6.5.2.- Ciò chiarito, la questione è fondata, poiché l'impugnato art. 116, commi 7 e 8, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

È preliminarmente opportuno evidenziare che le predette disposizioni impugnate riproducono la disciplina dell'art. 12, comma 1, della legge n. 81 del 1991, nella versione antecedente alla modifica operata dall'art. 17, comma 1, della legge 1° marzo 2002, n. 39 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001). Il citato art. 12, comma 1, nella versione originaria, disponeva, infatti, che «[l]e regioni disciplinano l'esercizio non saltuario nel proprio territorio della attività di maestri di sci stranieri non iscritti in albi regionali italiani. L'autorizzazione all'esercizio della professione è subordinata al riconoscimento, demandato alla Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il collegio nazionale di cui all'articolo 15, della equivalenza dei titoli e della reciprocità».

Ciò premesso, l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 206 del 2007, che, come si è visto, regola anche il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in un Paese non appartenente all'Unione europea, deve considerarsi principio fondamentale della materia, in quanto la disciplina del riconoscimento dell'equivalenza delle qualifiche professionali conseguite in altri Stati è strettamente connessa all'individuazione dei requisiti e dei titoli per esercitare la professione.

Con l'impugnato art. 116, commi 7 e 8, il legislatore regionale, rimettendo alla Federazione italiana sport invernali la competenza a riconoscere l'equivalenza del titolo professionale di maestro di sci ai cittadini non europei, ha, dunque, violato il principio fondamentale della materia, espresso dal citato art. 5, il quale, come si è detto, individua oggi nel Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'autorità competente in materia.

6.5.3.- Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 116, comma 7, secondo periodo, laddove dispone che l'iscrizione è effettuata a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, della equivalenza del titolo professionale acquisito



nello stato di provenienza, di verifica della reciprocità di trattamento e della sussistenza dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 113», anziché «da parte del Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza».

Deve altresì essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 116, comma 8, nella parte in cui dispone che il nulla osta è rilasciato a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci», anziché «da parte del Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri».

6.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 117 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in base al quale «[l]'esercizio abusivo della professione di maestro di sci è punito ai sensi dell'articolo 348 del codice penale», denunciandone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Per l'Avvocatura generale, alla luce del richiamato principio che impedisce al legislatore regionale di ripetere quanto già stabilito da quello statale, l'impugnata disposizione regionale, pur limitandosi a rinviare all'art. 348 cod. pen., esorbiterebbe dall'ambito delle competenze legislative regionali, disponendo nella materia «ordinamento penale», demandata alla competenza legislativa esclusiva statale dal richiamato art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.6.1.- La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, è costituzionalmente illegittima una norma regionale che - al pari di quella oggi impugnata - provveda a qualificare penalmente determinati fatti, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 167 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto).

Né il richiamo, contenuto nella legge regionale, alla legge statale (e, comunque, la conformità della prima alla seconda) vale a emendare il vizio denunciato, posto che non rileva «“stabilire se la legislazione regionale sia o non sia conforme a quella statale, ma, ancor prima, se sia competente o meno a disporre”» la qualificazione penale di un fatto «“indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato”» (sentenza n. 313 del 2003; in senso analogo, sentenza n. 167 del 2010)» (sentenza n. 35 del 2011, punto 2 del Considerato in diritto).

6.6.2.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 117, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.7.- Il ricorrente ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 118 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, che disciplina il Collegio regionale dei maestri di sci.

Al riguardo si limita, tuttavia, a rilevare che la disposizione reca una disciplina perlopiù ripetitiva di quanto già previsto dall'art. 13 della legge n. 81 del 1991, seppure con alcune difformità in relazione alla composizione del Collegio regionale, che non è del tutto coincidente con l'analoga previsione di cui all'art. 13, comma 1, della citata legge statale. L'impugnata disciplina regionale sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, poiché interverrebbe, anche in tale ambito, su oggetti già disciplinati dalla legge statale di principio.

6.7.1.- La questione deve essere dichiarata inammissibile, in quanto la motivazione a supporto dell'impugnazione è carente e meramente assertiva.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che «“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 (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)”» (sentenza n. 169 del 2024)» (sentenze n. 126 del 2025, punto 4.1. del Considerato in diritto e n. 106 del 2025, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Il ricorrente non ha assolto in modo adeguato tale onere. Non viene, infatti, presa esattamente in considerazione la portata normativa della disposizione impugnata, posto che essa è attuativa della disposizione statale che richiede l'istituzione dei collegi dei maestri di sci in ogni regione e non è, peraltro, ascrivibile alla categoria delle norme che istituiscono la figura professionale e stabiliscono i relativi profili e titoli abilitanti. Non avendo il ricorso portato alcuna «sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure» (sentenza n. 175 del 2024, punto 4.4. del Considerato in diritto), non risultano, pertanto, chiari i motivi per cui l'impugnato art. 118 contrasterebbe con gli evocati parametri costituzionali e interposti.

6.7.2.- La questione di legittimità costituzionale del citato art. 118, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., deve pertanto essere dichiarata inammissibile.



6.8.- Lo Stato censura poi l'art. 123, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente all'inciso «[f]ermo restando quanto previsto dalle norme penali», poiché la formulazione letterale sarebbe idonea a introdurre un doppio binario sanzionatorio per i maestri di sci.

A parere del ricorrente il legislatore regionale avrebbe introdotto una sanzione amministrativa per l'esercizio abusivo della relativa professione, destinata a cumularsi con la sanzione penale, così invadendo la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.8.1.- La questione deve essere dichiarata inammissibile, poiché la disposizione impugnata non risulta indicata né nell'atto autorizzativo al ricorso del Consiglio dei ministri, né nell'allegata relazione, cui esso rinvia. E, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[l]a riscontrata omissione comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere le relative questioni e, dunque, la loro inammissibilità. Infatti, [...] nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione e il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (tra le tantissime, sentenze n. 134 e n. 58 del 2023 e n. 179 del 2022)» (sentenza n. 142 del 2024, punto 6.3.1. del Considerato in diritto).

6.9.- Da ultimo (in questo gruppo di questioni inerenti alla figura del maestro di *sci*), il ricorrente censura l'art. 124 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in quanto, nel disporre che «[l]a prosecuzione dell'attività professionale di maestro di sci è vietata dal comune qualora l'interessato perda uno dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività. In tal caso è ritirata la tessera di riconoscimento», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, in relazione all'art. 13 della legge n. 81 del 1991.

6.9.1.- La questione è fondata.

L'impugnato art. 124 si pone, invero, in contrasto con il citato art. 13, che, al comma 4, attribuisce al Collegio regionale dei maestri di sci, e in particolare al suo consiglio direttivo, «tutte le funzioni» concernenti, tra l'altro, «la tenuta degli albi professionali, la vigilanza sull'esercizio della professione, l'applicazione delle sanzioni disciplinari».

Non ha pregio l'argomento speso, a sostegno della legittimità della disposizione impugnata, dalla difesa regionale, secondo cui tra le due previsioni normative non sussisterebbe «in alcun modo una relazione di antinomia, di talché è ben possibile che - senza che ciò determini l'illegittimità costituzionale della disposizione prodotta dal legislatore regionale» - tanto il Collegio regionale dei maestri di sci (come prevede il citato art. 13), quanto i comuni (come statuisce l'impugnato art. 124) «risultino titolari del potere di vietare la prosecuzione dell'attività professionale di maestro di sci».

Il suddetto art. 124, infatti, erode o, comunque sia, mette in discussione le attribuzioni del Collegio regionale dei maestri di sci, così invadendo la competenza statale nello stabilire i principi fondamentali della materia.

Del resto, neppure si riesce a comprendere come un ente (il comune) che non abbia competenza alcuna sulla tenuta dell'albo, sulla verifica dei requisiti per l'iscrizione a quest'ultimo, nonché sul connesso rilascio della tessera di riconoscimento, possa efficacemente esercitare un potere di controllo sulla sussistenza degli stessi, con il correlato potere di ritirare la citata tessera di riconoscimento.

6.9.2.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 124 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni.

7.- Con l'ultimo gruppo di questioni, lo Stato ha impugnato una serie di disposizioni della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 relative alla professione della guida alpina.

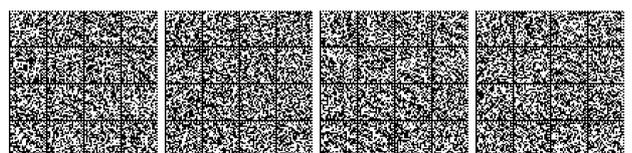
In via preliminare, è opportuno ricordare che, a parere della difesa statale, la disciplina regionale in parola, analogamente a quella oggetto delle questioni in precedenza analizzate sul maestro di sci, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni (salvo, l'impugnazione dell'art. 130, comma 4, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., e 136, comma 1, in riferimento l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., *infra*, rispettivamente, punti 7.6. e 7.8.).

7.1.- Viene, in primo luogo, censurato l'art. 125, il quale, nel definire l'attività della guida alpina in modo «pressoché ripetitivo» di quanto disposto dagli artt. 2 e 3 della legge n. 6 del 1989, violerebbe la competenza legislativa statale in materia di professioni, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

La questione è fondata.

Come l'art. 111, comma 1, della citata legge regionale, anche l'impugnato art. 125, nel riprodurre i contenuti dell'atto legislativo statale, ha, infatti, realizzato un'illegittima novazione della fonte, appropriandosi dei principi stabiliti dalla legge statale e riservati alla competenza di quest'ultima.

7.1.1.- Pertanto, per ragioni analoghe a quelle più diffusamente esposte per il citato art. 111, comma 1, (*supra*, punto 6.1.) deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 125, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.



7.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, poi, congiuntamente, gli artt. 126 e 127, comma 1, inerenti rispettivamente all'albo regionale delle guide alpine e ai requisiti per l'iscrizione allo stesso.

A parere del ricorrente, la disciplina introdotta dai citati articoli si sovrapporrebbe, riprendendone, pur se «con alcune differenze», i contenuti, a quanto previsto dalla legge n. 6 del 1989. In particolare, non risulterebbero del tutto «coincidenti le previsioni al riguardo previste dall'art. 5 della legge statale e quelle di cui all'art. 127 della legge regionale».

Pertanto, gli artt. 126 e 127, comma 1, sarebbero costituzionalmente illegittimi, «così come l'art. 130, comma 2, che fa rinvio all'art. 127 ai fini dell'iscrizione all'albo regionale delle guide alpine di altre regioni».

7.3.- Per quanto concerne l'art. 126, nonostante il ricorrente, nella prima parte del relativo motivo di ricorso, lamenti l'illegittimità costituzionale dell'articolo nella sua interezza, nello sviluppare le censure, lo Stato indirizza specificamente le proprie doglianze sul solo comma 3, impugnato, in combinato disposto con l'art. 130, comma 1, della citata legge regionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, in relazione all'art. 4, commi 3 e 5, della legge n. 6 del 1989.

Come ricorda l'Avvocatura generale, il citato art. 130 dispone, al comma 1, che «[l]e guide alpine già iscritte negli albi di altre regioni che intendono esercitare stabilmente la professione anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale delle guide alpine della Toscana»; mentre il richiamato art. 126, comma 3, definisce come «esercizio stabile della professione» l'attività svolta «dalla guida alpina avente un recapito, anche stagionale, in Toscana ai fini dell'offerta delle proprie prestazioni».

La difesa statale lamenta che quest'ultima disposizione, non consentirebbe, in difformità da quanto stabilito dall'art. 4, comma 5, della legge n. 6 del 1989, l'iscrizione all'albo regionale a coloro che, pur non avendo un recapito, anche stagionale, nella Regione Toscana, offrono le proprie prestazioni sul suo territorio, così violando, altresì, il principio espresso dal comma 3 del citato art. 4, secondo il quale l'abilitazione all'esercizio della professione di guida alpina ha efficacia su tutto il territorio nazionale.

Come si deduce dalla surriportata sintesi delle ragioni di censura, la questione di legittimità costituzionale non investe il combinato disposto degli artt. 130, comma 1, e 126, comma 3, dell'impugnata legge regionale, ma solo quest'ultima disposizione, recante, appunto, la definizione di esercizio stabile della professione.

Del resto, il citato art. 130, comma 1, costituisce attuazione conforme del principio contenuto nell'art. 4, comma 2, della legge n. 6 del 1989, il quale dispone che le guide alpine che intendono esercitare stabilmente la professione nel territorio di più regioni possono iscriversi in più albi.

7.3.1.- La censura, circoscritta all'art. 126, comma 3, è fondata.

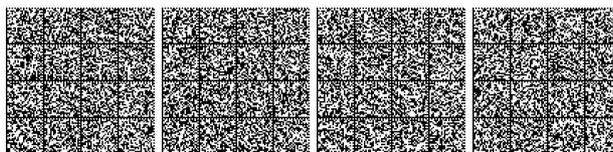
Come ricorda correttamente la difesa statale, l'art. 4, comma 5, della legge n. 6 del 1989 considera, infatti, esercizio stabile della professione «l'attività svolta dalla guida alpina-maestro di alpinismo o dall'aspirante guida che abbia un recapito, anche stagionale, nel territorio della regione interessata, ovvero che in essa offra le proprie prestazioni ai clienti». Si dispone, pertanto, che l'esercizio della professione può essere considerato stabile in un determinato territorio regionale, non soltanto se la guida alpina abbia in esso un recapito, ma anche se in esso svolga effettivamente la propria attività.

In tal modo la disciplina inerente ai requisiti per l'esercizio della professione deve considerarsi espressione del principio fondamentale, a più riprese richiamato dalla giurisprudenza costituzionale (e in questa pronuncia), che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle relative professioni.

Con l'impugnata disposizione, che reca a sua volta una nozione di esercizio stabile della professione, peraltro più ristretta di quella recata dalla citata previsione statale, il legislatore regionale si è appropriato, quindi, di un ambito, quello dell'individuazione dei requisiti per l'iscrizione all'albo, riservato alla competenza legislativa statale. Ciò, peraltro, con evidenti ricadute sulla libertà di esercizio della professione di guida alpina per coloro che, pur iscritti in altri albi regionali, offrono le proprie prestazioni nella Regione Toscana, i quali, in contrasto con quanto previsto dall'art. 4, comma 2, della legge n. 6 del 1989, non potranno iscriversi nel relativo albo regionale.

7.3.2.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 126, comma 3, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

7.4.- Nell'impugnazione dell'art. 127, comma 1, il ricorrente muove censure analoghe a quelle rivolte all'art. 113, comma 1, della medesima legge regionale, lamentando che la Regione Toscana avrebbe, attraverso l'illegittima riproduzione del contenuto dell'art. 5 della legge n. 6 del 1989, disciplinato i requisiti di iscrizione all'albo delle guide alpine, in modo peraltro neppure perfettamente coincidente con la disciplina statale.



In via preliminare, va rilevato che la censura, pur se sinteticamente argomentata, è ammissibile, in quanto motivata per mezzo di rinvio interno alle doglianze rivolte contro il citato art. 113.

Come chiarito da questa Corte, tale tecnica argomentativa non è, di per sé, ragione di inammissibilità, in quanto il ricorrente ha rinvio in modo puntuale ad argomentazioni già esposte nelle pagine precedenti del ricorso, per motivare censure di analogo tenore e inerenti a una disposizione di analogo contenuto (così sentenza n. 68 del 2011, punto 3.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso e più di recente: sentenza n. 90 del 2023, punto 13.1.1. del Considerato in diritto), rendendo in tal modo perfettamente intelligibile la censura mossa contro l'impugnato art. 127, comma 1.

7.4.1.- Nel merito la questione è fondata.

Come si è già affermato in relazione all'art. 113 (*supra*, punto 6.3.), infatti, l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni è ambito riservato alla competenza statale e, conseguentemente, precluso all'intervento regionale.

7.4.2.- Deve pertanto concludersi per l'illegittimità costituzionale dell'art. 127, comma 1, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni e la declaratoria di illegittimità costituzionale determina (come richiesto dal ricorrente) anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 127».

7.5.- Il ricorrente ha impugnato, ancora, l'art. 130, comma 3, della medesima legge regionale, laddove stabilisce che l'esercizio «della professione da parte di guide alpine che provengono dall'estero o da altre regioni italiane e che accompagnano loro clienti, non è subordinato all'iscrizione all'albo», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, in relazione all'art. 6, comma 1, della legge n. 6 del 1989.

Quest'ultimo articolo, recante la disciplina per il «trasferimento» e la «aggregazione temporanea» delle guide alpine, prevede, tra le altre, la possibilità per la guida alpina iscritta «nell'albo di una regione [di trasferirsi] presso l'albo di altra regione» (art. 6, comma 1), «a condizione che l'interessato abbia la propria residenza o il proprio domicilio o stabile dimora in un comune della regione medesima» (art. 6, comma 2).

7.5.1.- La censura, peraltro non chiarissima, deve essere dichiarata inammissibile.

Nella delibera che autorizza l'impugnazione - nella quale peraltro si fa genericamente riferimento all'(intero) art. 130, ma nulla si dice sul suo comma 3 - manca infatti la necessaria indicazione del parametro. Difetta, dunque, quella necessaria corrispondenza tra ricorso e delibera, che è condizione necessaria nel giudizio in via principale (fra le tante, si vedano le sentenze n. 142 del 2024, punto 6.3.1. del Considerato in diritto; e n. 134 del 2023, punto 2.1. del Considerato in diritto).

7.6.- Viene impugnato anche l'art. 130, comma 4, il quale statuendo che «[l]'iscrizione, per i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, è subordinata al riconoscimento da parte del Collegio nazionale delle guide alpine dell'equivalenza del titolo rilasciato nello stato di provenienza», violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), e terzo comma, Cost., in materia di professioni.

Anche alla luce del senso complessivo del ricorso, volto innanzitutto alla denuncia della violazione delle competenze statali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, questa Corte - avvalendosi del potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (tra le molte, sentenze n. 192 del 2024, punto 13.2. del Considerato in diritto, n. 92 del 2023, punto 6.4. del Considerato in diritto, n. 120 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto) - ritiene di dovere scrutinare prioritariamente quest'ultima censura.

7.6.1.- La questione è ammissibile.

Pur se sinteticamente motivata, infatti, la disposizione censurata e il citato parametro costituzionale risultano individuati in modo chiaro, avendo lo Stato denunciato la violazione di quest'ultimo da parte di tutte le impugnature disposizioni sulle guide alpine in apertura del motivo di ricorso; ed emerge anche la ragione delle impugnazioni, ossia l'invasione di un ambito riservato al legislatore statale, con una disciplina peraltro antinamica con quella dettata da quest'ultimo.

7.6.2.- Nel merito, la questione è fondata.

Anche con il citato art. 130, comma 4, così come con l'art. 116, commi 7 e 8, della legge regionale in oggetto, il legislatore toscano si è, invero, appropriato di un ambito riservato alla legislazione statale, ossia il riconoscimento dell'equivalenza dei titoli professionali acquisiti all'estero, dettando, una disciplina che viola quella statale di principio, che attribuisce tale competenza al Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri (*supra*, punto 6.5.2.).

7.6.3.- Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 130, comma 4, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, laddove dispone che l'iscrizione è subordinata al riconoscimento «da parte del Collegio nazionale delle guide alpine» anziché «da parte del Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri», con assorbimento delle restanti censure.



7.7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia congiuntamente anche l'illegittimità costituzionale degli artt. 131 e 134, che disciplinano rispettivamente il Collegio regionale delle guide alpine e le sanzioni disciplinari. Le disposizioni, infatti, sarebbero «pressoché ripetitive degli artt. 13, 14 e 17 della legge n. 6/1989 e, pertanto, [...] costituzionalmente illegittime».

Il passaggio sopra riportato esaurisce, in sostanza, quanto dedotto nel ricorso introduttivo, sicché le questioni relative agli impugnati artt. 131 e 134 devono essere dichiarate inammissibili.

7.7.1.- Il ricorrente, infatti, non ha adeguatamente assolto all'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale, essendosi limitato a indicare genericamente i suddetti articoli, i quali sono, peraltro, tra loro marcatamente eterogenei, disciplinando, il primo, il Collegio regionale delle guide alpine e, il secondo, le sanzioni disciplinari. Pur a voler ritenere superabile il difetto rappresentato dalla mancata indicazione, anche meramente pro forma, delle disposizioni costituzionali asseritamente violate (difetto cui potrebbe rimediare la generale evocazione della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., fatta in apertura del relativo motivo di ricorso), osta, comunque, all'esame del merito, la motivazione estremamente sintetica e con ogni evidenza assertiva (si denuncia semplicemente che le disposizioni censurate sono ripetitive degli artt. 13, 14 e 17 della legge n. 6 del 1989); difetti, questi, che vengono vieppiù amplificati proprio dalla rilevata eterogeneità del contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, che avrebbero preteso una puntuale e separata, pur se sintetica, esposizione sui motivi del contrasto con i parametri costituzionali e interposti.

7.7.2.- In definitiva, sul punto, il ricorso non ha assolto all'onere di motivazione richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, dovendosi di conseguenza dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 131 e 134 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024.

7.8.- Il ricorrente ha poi censurato l'art. 136, comma 1, della medesima legge regionale, che introdurrebbe un «doppio binario sanzionatorio in materia di sanzioni alle guide alpine». Richiamando integralmente le ragioni addotte in relazione all'impugnato art. 123, si chiede di dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 136 della citata legge regionale per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

7.8.1.- La questione deve essere, anche in questo caso, dichiarata inammissibile, per mancata corrispondenza tra il ricorso e la delibera di autorizzazione all'impugnazione.

Nella delibera è presente l'indicazione dell'art. 136, ma, poiché le ragioni dell'impugnazione vengono espresse per relationem, ossia mediante il rinvio a quanto sostenuto per l'inesistente impugnazione dell'art. 123 della stessa legge regionale, il rimando si risolve in un rinvio a vuoto, non risultando indicati, in relazione all'art. 136, né i parametri, né i motivi dell'impugnazione.

Come ha avuto modo di ribadire questa Corte, da ultimo nella sentenza n. 179 del 2022 (punto 8.1. del Considerato in diritto), «“[...] l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso” (sentenza n. 239 del 2016)” (sentenza n. 128 del 2018, richiamata nella sentenza n. 166 del 2021; in termini, tra le più recenti, anche sentenza n. 129 del 2021)».

7.9.- Da ultimo viene impugnato l'art. 137 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, il quale stabilisce che il comune possa vietare la prosecuzione delle attività nell'ipotesi in cui l'interessato perda i requisiti per l'esercizio di attività di guida alpina, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

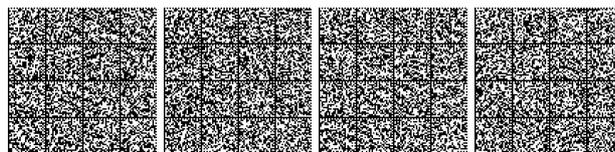
Anche tale disciplina sarebbe affetta dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale dedotti per l'art. 124 della citata legge regionale, recante analoga disciplina per i maestri di sci.

Nella specie, il ricorrente rileva che l'impugnato art. 137 divergerebbe dall'art. 14, comma 2, della legge n. 6 del 1989, in quanto, tra le prerogative che la norma statale attribuirebbe al Collegio regionale delle guide alpine rientrerebbe anche il potere di vigilanza sulla persistenza dei requisiti per lo svolgimento dell'attività di guida alpina e, conseguentemente, il potere di inibire la prosecuzione della professione quando se ne riscontri la mancanza.

7.9.1.- La questione è fondata.

Anche l'impugnato art. 137 - analogamente a quanto si è già rilevato in merito all'art. 124 (*supra*, punto 6.9.) - si pone, invero, in contrasto con il principio fondamentale della materia espresso dal citato art. 14, comma 2, della legge n. 6 del 1989, il quale - come rileva la difesa statale - attribuisce al Collegio regionale delle guide alpine i richiamati poteri di vigilanza e di inibitoria.

7.9.2.- Dev'essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 137 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4, della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 95, 96, 97, 98, 99, 100 e 101 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109 e 110 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 111, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 112, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 114, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «nella singola specialità»;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 115, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

8) 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. 112, comma 4, limitatamente alle parole «è limitata alla sezione in cui il maestro è iscritto»;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 113, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 113»;

11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, laddove dispone che l'iscrizione è effettuata a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza, di verifica della reciprocità di trattamento e della sussistenza dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 113», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza»;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 8, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui dispone che il nulla osta è rilasciato a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri»;

13) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 117 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

14) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 124 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

15) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 125 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

16) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 126, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

17) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 127, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

18) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 127»;

19) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, laddove dispone che l'iscrizione è subordinata al riconoscimento «da parte del Collegio nazionale delle guide alpine», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri»;

20) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 137 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

21) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 118 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

22) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 123, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



24) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 131 e 134 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

25) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 136, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

26) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 2, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

27) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 115, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, 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 4 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250196

N. 197

*Sentenza 4 novembre - 23 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Congedo straordinario per assistenza di un soggetto con handicap in situazione di gravità - Disciplina antecedente alla riforma del 2022, applicabile *ratione temporis* - Beneficiari - Convivente di fatto - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del diritto alla salute psicofisica del disabile grave - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

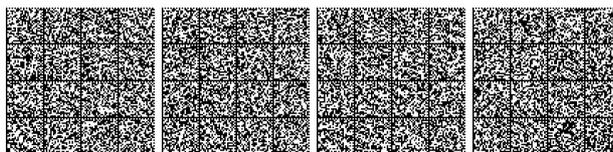
- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5, nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

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. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio», promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e A. R., con ordinanza del 2 dicembre 2024, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e di A. R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella udienza pubblica del 4 novembre 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per A. R., Samuela Pischetta, Dario Marinuzzi e Mauro Sferrazza per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2025.

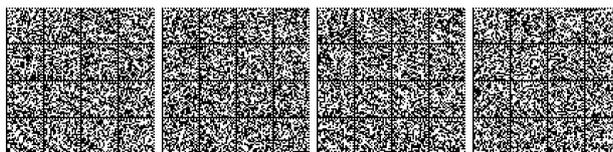
### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 2 dicembre 2024, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2025, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio», «nella parte in cui non include il convivente more uxorio tra i soggetti beneficiari del congedo straordinario finalizzato all'assistenza del familiare con disabilità grave».

Il Collegio rimettente riferisce di essere chiamato a decidere sul ricorso proposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) avverso la sentenza della Corte d'appello di Milano che, in base a «una interpretazione evolutiva» della disposizione censurata, aveva confermato la decisione del giudice di primo grado di accoglimento della domanda di A. R. di vedere riconosciuto il proprio diritto a fruire del congedo straordinario previsto dal richiamato art. 42, comma 5, con conseguimento della relativa indennità, al fine di assistere una persona con disabilità «grave», anche in relazione al periodo in cui era stato convivente di fatto della stessa prima di legarsi a lei con rapporto di coniugio. L'INPS, relativamente al periodo dal 27 luglio al 30 novembre 2020, aveva rigettato la domanda (poi accolta con riferimento al periodo successivo al matrimonio e fino al decesso della donna) proprio sul presupposto dell'assenza del vincolo coniugale, in quanto il convivente di fatto non rientrava tra i soggetti elencati nella stessa disposizione, nel testo applicabile *ratione temporis*, tra i beneficiari della provvidenza richiesta, poi estesa, con la citata modifica normativa, a detta categoria.

Ciò premesso, il giudice *a quo*, in punto di rilevanza, osserva che, in mancanza di una pronuncia di accoglimento di questa Corte, «la domanda azionata dovrebbe essere senz'altro rigettata».

La disposizione censurata, come formulata prima della novella del 2022 - si osserva nella ordinanza di rimessione - «provvede ad elencare un numero chiuso di soggetti legittimati alla percezione del beneficio» e questo escluderebbe la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, come sarebbe avvalorato «dalle quattro pronunce della Corte costituzionale intervenute ad ampliare il novero dei soggetti legittimati a ricevere il beneficio» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 232 del 2018, n. 203 del 2013, n. 19 del 2009 e n. 233 del 2005).



Il giudice *a quo* si fa carico della ordinanza di questa Corte n. 158 del 2023, con la quale, in relazione ad analoga questione, è stato richiesto al giudice rimettente un nuovo apprezzamento della rilevanza e della non manifesta infondatezza della stessa, in considerazione dello *jus superveniens* costituito dal d.lgs. n. 105 del 2022, il cui art. 2, comma 1, lettera *n*), ha riformulato l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 equiparando, ai fini del godimento del congedo straordinario per l'assistenza del congiunto con disabilità grave, il convivente di fatto al coniuge convivente. Tuttavia, secondo il Collegio rimettente, il mutato quadro normativo non consentirebbe l'«interpretazione evolutiva» della disposizione nel testo anteriore alla riforma «si da ritenerla comprensiva dell'equiparazione del convivente di fatto [...] fin da epoca antecedente alla sopravvenuta modifica». In proposito, viene citato un ampio stralcio della relazione illustrativa al d.lgs. n. 105 del 2022, dal quale emergerebbe che il legislatore ha perseguito un «intento chiarificatore» della previgente disciplina solo con riferimento alle unioni di fatto «e non anche alle convivenze», che sarebbero state inserite nella previsione dell'art. 42, comma 5, per «rispetto del canone di ragionevolezza». La novella del 2022, in definitiva, non avrebbe valorizzato la convivenza in sé, ma avrebbe proseguito «in quell'opera di specifico allargamento della protezione e del diritto del disabile» già iniziata con la legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze).

Più che un «rilievo autonomo della famiglia di fatto», vi sarebbe, dunque, «un costante e progressivo riconoscimento del catalogo dei diritti del convivente di fatto», in un contesto in cui «la convivenza prematrimoniale è ormai un fenomeno di costume sempre più radicato», avente «pari dignità» rispetto alle convivenze matrimoniali e del quale la giurisprudenza dovrebbe farsi carico.

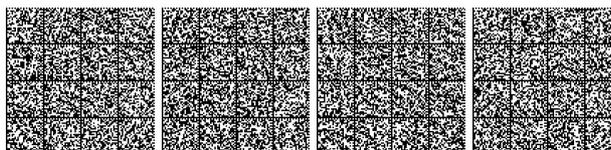
Il canone dell'«interpretazione storico-evolutiva» non potrebbe aiutare l'interprete nella soluzione della questione odierna, avuto riguardo alla «delimitata cornice del decreto legislativo n. 105 del 2022», volta ad armonizzare nel diritto interno - per il tramite della legge di delegazione 22 aprile 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) - la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, e che ha abrogato la direttiva 2010/18/UE del Consiglio.

La menzionata direttiva, infatti, pur preordinata alla più pregnante tutela del diritto alla salute del disabile, non recherebbe «riferimenti idonei ad armonizzare illimitatamente e indefinitamente, nella legislazione nazionale, fin da epoca antecedente alla novella, la tutela del prestatore di cura e assistenza nella convivenza di fatto e ad equiparare il convivente di fatto al coniuge e alla parte di un'unione civile». Mancherebbe, in definitiva, nell'ordinamento, una fonte normativa primaria che estenda al convivente di fatto le previsioni stabilite in favore dei coniugi, a differenza, peraltro, di quanto accaduto (con l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016) per le parti dell'unione civile.

In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente osserva che la disposizione censurata, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, «viola la tutela costituzionale da riconoscersi all'aggregazione costituita dalla convivenza di fatto e quindi dalla famiglia di fatto, in quanto comunità d'affetti in cui l'individuo sviluppa la propria personalità nella garanzia dei diritti inviolabili».

Sarebbe compreso, «in modo irragionevole (art. 3 Cost.), il diritto alla salute psicofisica (art. 32 Cost.), del “disabile grave”», da intendersi quale «diritto inviolabile dell'uomo ex art. 2 Cost.», limitandosene «l'assistenza all'interno della propria comunità di vita in funzione di un dato normativo integrato “dal mero rapporto di coniugio” (art. 29 Cost.)». Diversi indici normativi concorrerebbero alla «preminente valutazione» della famiglia di fatto: il rimettente cita, in proposito, le norme sulla responsabilità genitoriale nei procedimenti relativi ai figli nati fuori dal matrimonio (artt. 337-*bis* e seguenti del codice civile), l'avvenuta eliminazione delle distinzioni tra figli legittimi e figli naturali (legge 10 dicembre 2012, n. 219, recante «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali»), l'istituto dell'affido condiviso dei figli valido anche per i genitori non legati da vincolo matrimoniale (legge 8 febbraio 2006, n. 54, recante «Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli») e le norme che consentono la nomina, come amministratore di sostegno, anche della persona stabilmente convivente con il beneficiario (legge 9 gennaio 2004, n. 6, recante «Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizioni e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali»).

Nell'ordinanza di rimessione viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 213 del 2016, che ha riconosciuto al convivente di fatto il permesso mensile retribuito di cui all'art. 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), necessario per evitare alla persona con disabilità la irragionevole compressione del diritto, costituzionalmente presidiato, di ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita. Viene, ancora, ricordata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, sin dalla sentenza 13 giugno 1979, *Marckx contro Belgio*, ha esteso la nozione di vita familiare, di cui all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), anche alla famiglia non nata da vincolo di coniugio. In proposito, il



rimettente offre una nutrita rassegna delle pronunce della Corte di Strasburgo che hanno dato seguito a tale precedente, fino alla più recente decisione della quarta sezione, sentenza 21 luglio 2015, Oliari ed altri contro Italia, che ha rilevato, segnala il giudice ricorrente, «omissioni del Governo italiano [...] per non aver adempiuto all'obbligo positivo di assicurare alle coppie omoaffettive la disponibilità di uno specifico strumento/istituto di tutela dei propri diritti e doveri».

La ricordata giurisprudenza costituzionale ed europea, pertanto, pur riconoscendo la discrezionalità del legislatore nel prevedere diverse soglie di tutela dei vincoli discendenti dal matrimonio e dalla convivenza di fatto, avrebbe sottolineato «che nessuna situazione espressiva della scelta di un differente modello familiare può restare priva di tutela». Il legislatore sarebbe chiamato a compiere un bilanciamento tra i valori contrapposti, sul presupposto che la salute psicofisica della persona con disabilità, quale diritto fondamentale, «rientra tra i diritti inviolabili» ex art. 2 Cost.

Ancora, si sottolinea che il ruolo fondamentale svolto dalla famiglia, nella cura e nell'assistenza delle persone con disabilità, è stato affermato anche da questa Corte (vengono richiamate le sentenze n. 42 del 2024 e n. 203 del 2013), e si ricorda che, con l'art. 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), è stata introdotta, a livello legislativo, una definizione di caregiver familiare, riferita alla persona che si prende cura del convivente di fatto ai sensi della legge n. 76 del 2016. Del resto, il «diritto di fondare una famiglia», in modo disgiunto dal «diritto di sposarsi», sarebbe garantito dal diritto dell'Unione europea in base alla formulazione dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), che mantiene distinti i due profili. Gli stessi giudici di Strasburgo, con le decisioni già indicate dal Collegio rimettente, avrebbero «interpretato evolutivamente la nozione di vita familiare di cui all'art. 8 CEDU», avendovi incluso, oltre al rapporto di coniugio in senso stretto, anche la parentela tra nonni e nipoti e tra zii e nipoti, purché sia provata l'esistenza di legami personali affettivi, ed anche la relazione di una coppia omosessuale.

2.- Con atto depositato il 31 marzo 2025 si è costituito, nel presente giudizio, l'INPS, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

Ricostruito il panorama normativo di riferimento, caratterizzato da un'evoluzione che, ai sensi della legge n. 76 del 2016 - si osserva nella memoria - ha finito per distinguere le unioni civili dalla convivenza di fatto, qualificando solo le prime come formazioni sociali ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost. - l'Istituto rileva che neanche la novella introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 105 del 2022 ha riconosciuto la convivenza di fatto quale formazione sociale tutelata dall'art. 2 Cost., essendosi limitata ad equiparare il convivente di fatto al coniuge ai fini della fruizione del congedo straordinario, sulla base di una scelta discrezionale guidata da un «criterio di ragionevolezza».

In punto di rilevanza delle questioni, l'INPS ritiene di dover sottolineare che quello sollecitato a questa Corte rappresenterebbe «un intervento sostitutivo [...] in relazione a scelte tipicamente affidate alla valutazione del legislatore che implicano, anche, una valutazione economica degli oneri connessi ad un ampliamento, per il periodo temporale antecedente il d.lgs. 105/2022, della platea dei beneficiari».

Quanto al merito delle questioni, si osserva che, nella prospettiva del giudizio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., le fattispecie che si intenderebbe equiparare non risulterebbero sovrapponibili, perché «si prestano ad essere regolate in modo differente nell'esercizio di una ragionevole discrezionalità del legislatore», avuto riguardo alla «concessione di benefici previdenziali con oneri a carico della finanza pubblica». Peraltro - si osserva - un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale «si porrebbe quale fonte di disparità di trattamento», realizzando una discriminazione tra la parte privata del giudizio principale e «tutta la platea di coloro che, confidando nella interpretazione letterale del medesimo art. 42 *ratione temporis*, hanno ritenuto di non poter usufruire del congedo».

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità delle questioni.

Sotto un primo profilo, la difesa statale argomenta la contraddittorietà della motivazione del rimettente circa il requisito della non manifesta infondatezza. Infatti - si fa notare - l'ordinanza di rimessione, dopo un'iniziale impostazione che parrebbe «denunciare una discriminazione delle situazioni di convivenza di fatto rispetto alle situazioni formalizzate nel matrimonio o nell'unione civile», avrebbe poi sposato una prospettiva «logicamente opposta», incentrata sulla lesione non dei diritti del convivente di fatto, ma del diritto della persona con disabilità a ottenere assistenza nell'ambito delle proprie relazioni affettive. Non essendo dato comprendere «quale delle due linee argomentative venga effettivamente posta a base della questione sollevata», ne deriverebbe l'inammissibilità «per difetto di motivazione, nella forma della contraddittorietà della motivazione, circa la non manifesta infondatezza».

Inoltre, le questioni sarebbero inammissibili per mancato confronto «con le modifiche normative intervenute nella materia dell'assistenza, anche familiare, ai disabili gravi». Si ricorda che, con l'art. 1, commi da 210 a 214, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), è stato istituito «un articolato sistema di sostegno integrativo ai disabili gravi» mediante la previsione di un «Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità». Ciò dimostrerebbe che «l'assistenza e



l'inclusione dei disabili gravi anche facendo leva sull'ambito delle loro relazioni affettive, ivi compresa la convivenza di fatto, è un obiettivo chiaramente perseguito dal legislatore, che ne determina discrezionalmente i modi e i mezzi, anche per tenere conto dell'impatto delle relative misure sull'equilibrio finanziario complessivo». Il non aver preso in considerazione questa normativa comporterebbe l'inammissibilità delle questioni, «per difetto di compiuta indagine circa le norme che sistematicamente si collegano a quella denunciata e ne integrano il contenuto di tutela».

Sotto un diverso e collegato profilo, viene segnalata un'ulteriore ragione di inammissibilità, derivante dal fatto che non sarebbe percorribile «una soluzione costituzionalmente obbligata per riconoscere e tutelare il diritto del disabile all'assistenza e all'inclusione anche attraverso il proprio ambiente affettivo». Più specificamente, si osserva nell'atto, l'intervento «“additivo di prestazione”» richiesto dal giudice rimettente comporterebbe una provvidenza «molto più onerosa per la finanza pubblica e impattante per gli ambienti lavorativi del mero permesso mensile di tre giorni di cui alla legge 104/92», oggetto della sentenza di questa Corte n. 213 del 2016: il congedo straordinario sarebbe invero «compensato con una indennità a carico dell'Inps pari all'ultima retribuzione, che può protrarsi fino a due anni continuativi». Tale provvidenza, pur «utile alla migliore tutela dei diritti del disabile», non sarebbe tuttavia tale da incidere sul nucleo essenziale degli stessi, già oggetto di tutela in virtù delle altre misure previste dall'ordinamento. Essa, dunque, non si configurerebbe come una soluzione costituzionalmente obbligata ma rientrerebbe, piuttosto, nella discrezionalità del legislatore; né potrebbe formare oggetto di una sentenza additiva di questa Corte. In tale quadro, la scelta di ampliare la platea dei beneficiari solo a decorrere dal momento di entrata in vigore del d.lgs. n. 105 del 2022 costituirebbe «la sola compatibile con l'equilibrio finanziario complessivo del sistema e dipendeva da una valutazione complessa di politica finanziaria».

4.- Nel giudizio si è costituito A. R., parte nel giudizio principale, concludendo per l'accoglimento delle questioni.

La difesa della parte privata riporta ampi stralci della richiamata sentenza di questa Corte n. 213 del 2016. Viene ricordato che, secondo tale sentenza, la *ratio* di tutela assistenziale della persona con disabilità e la finalità di assicurare la continuità delle cure e l'assistenza in ambito familiare costituiscono istanze comuni sia all'istituto dei permessi mensili retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, sia all'istituto del congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001. Pertanto, a giudizio della parte privata, le conclusioni della citata sentenza n. 213 del 2016 andrebbero applicate, «per una sorta di principio traspositivo», anche al congedo straordinario. Ciò, peraltro, non significherebbe eliminare la differenza, esistente nell'ordinamento, tra coniuge e convivente more uxorio: del resto - si puntualizza nella memoria - le esigenze di tutela sottese a tale istituto si riferiscono e sono proprie non del soggetto che richiede il congedo, ma della persona con necessità di sostegno intensivo. Al fine di vagliare le questioni di legittimità costituzionale sollevate, invero, occorrerebbe porsi «nella prospettiva [...] della persona con handicap in situazione di gravità: è infatti quest'ultima ad avere il diritto costituzionalmente garantito a ricevere assistenza per le proprie condizioni di salute nel proprio contesto di vita privata e familiare». Non rivestirebbe alcun rilievo, in tale prospettiva, il diverso impatto economico che tale istituto ha rispetto ai permessi ex art. 33 della legge n. 104 del 1992, «impatto che peraltro vi sarà comunque per effetto della novella legislativa» di cui al d.lgs. n. 105 del 2022.

5.- Con memoria successivamente depositata, l'INPS è tornato a svolgere difese, insistendo per la inammissibilità o la manifesta infondatezza delle questioni.

L'Istituto osserva che la nozione di convivenza di fatto rilevante per la fruizione del congedo straordinario ai sensi del novellato art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, è quella di cui all'art. 1, commi 36 e 37, della legge n. 76 del 2016, che richiede la coabitazione e la costituzione di una famiglia anagrafica secondo le previsioni degli artt. 4 e 13, comma 1, lettera *b*), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente). Non tutti i conviventi di fatto potrebbero, dunque, fruire dei congedi straordinari, ma solo coloro che abbiano reso, presso il comune di residenza, la dichiarazione anagrafica prevista da quest'ultima disposizione.

Avendo omesso di confrontarsi con la nozione legale di convivenza, il giudice rimettente sarebbe incorso in una «carente o, comunque, incompleta descrizione della fattispecie oggetto del giudizio», con conseguente inammissibilità delle questioni per «difetto sulla motivazione in ordine alla rilevanza».

6.- Anche la parte privata, con memoria depositata nell'imminenza della udienza pubblica, ha svolto ulteriori difese, insistendo nelle già formulate conclusioni.

La memoria, anzitutto, contiene una replica all'eccezione di inammissibilità, sollevata dall'Avvocatura, avente ad oggetto una presunta contraddittorietà della motivazione spesa dall'ordinanza di rimessione. A giudizio della parte privata, non vi sarebbe, nel presente caso, alcuna incertezza sul *petitum*, riferito alla «dichiarazione di incostituzionalità della norma nella parte in cui non comprende il convivente di fatto fra i beneficiari del congedo straordinario». Né, nell'ordinanza di rimessione, sarebbe ravvisabile alcuna duplice linea argomentativa, avendo essa focalizzato l'attenzione sui diritti costituzionali della persona con disabilità secondo le indicazioni di cui alla sentenza n. 213 del 2016 di questa Corte.



Peraltro, il giudice rimettente avrebbe chiesto un giudizio di ragionevolezza solo su «una specifica esclusione» (quella del convivente di fatto dalla possibilità di usufruire dei congedi straordinari), considerando al riguardo «le sole norme successive effettivamente pertinenti», e «non certo un giudizio sugli interventi complessivi del legislatore a favore dei disabili», come sostenuto dalla difesa statale. Non avrebbero dunque rilevanza, ai fini del decidere, le norme che disciplinano il fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità.

Non fondata sarebbe, altresì, l'eccezione di inammissibilità incentrata sulla natura additiva dell'intervento richiesto a questa Corte e sulle conseguenti ricadute di finanza pubblica. Simile tesi, a giudizio della parte privata, risulterebbe «smentita dagli interventi che questa Corte ha già operato sul testo dell'art. 42, comma 5, D.Lgs 151/01 per renderlo conforme al dettato costituzionale, in relazione ai profili portati in precedenza alla sua attenzione».

Nel merito, la memoria insiste per la fondatezza della questione, ricordando che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'interesse primario protetto dall'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 «è quello di “assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare” (cfr. *ex plurimis* sent. n. 158/07 e n. 19/09)», nella prospettiva, parimenti valorizzata, di consentire alla persona con necessità di sostegno intensivo di ricevere le cure e l'assistenza «all'interno della sua comunità di vita, quale che sia la forma giuridica della stessa, anche al fine di consentir[le] il mantenimento delle relazioni in essere». La prospettiva dalla quale giudicare l'odierna questione, pertanto, sarebbe unicamente quella della persona con disabilità.

In ogni caso - sottolinea la parte privata - la convivenza more uxorio sarebbe, oggi, «ascrivibile fra le formazioni sociali di cui all'art. 2 della Costituzione». Si richiamano, al riguardo, le sentenze di questa Corte n. 148 del 2024 e n. 213 del 2016.

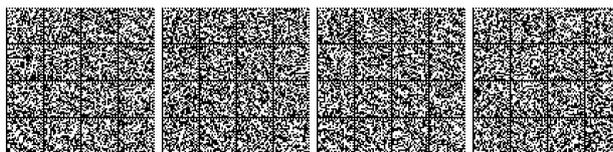
Sarebbe peraltro irrilevante «ogni profilo attinente la sostenibilità economica delle conseguenze» derivanti da una sentenza di accoglimento, posto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (viene richiamata la sentenza n. 275 del 2016).

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di cassazione, sezione lavoro, censura l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte con l'art. 2, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 105 del 2022. La disposizione, che introduce il diritto del lavoratore a fruire di un congedo straordinario per fornire assistenza a un proprio congiunto «con handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104», è denunciata nella parte in cui non include, nel novero dei beneficiari del congedo, il convivente di fatto, come poi previsto dalla citata modifica normativa.

Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito di un giudizio originato dal rigetto, da parte dell'INPS, della domanda di congedo straordinario, con corresponsione della relativa indennità, ai sensi della disposizione oggi censurata, presentata da un lavoratore, convivente di fatto, e successivamente coniuge, di una donna disabile in situazione di gravità. La domanda - poi accolta per il periodo seguito al matrimonio e fino al decesso della donna - era stata respinta sul presupposto che, *ratione temporis*, il beneficio in questione non spettasse in caso di assenza di vincolo coniugale. La Corte di merito, confermando la decisione del giudice di primo grado, aveva ritenuto di adottare «un'interpretazione evolutiva, anche alla luce della lettura data dalla Corte costituzionale del congedo straordinario, equiparando il convivente al coniuge convivente e alla parte di un'unione civile», e aveva quindi incluso il convivente di fatto del soggetto in condizione di disabilità grave nella platea dei beneficiari dell'istituto in questione.

La Corte di cassazione, innanzi alla quale l'INPS ha proposto ricorso avverso tale decisione, non ritenendo percorribile la strada di una interpretazione conforme, data l'insuperabilità della lettera della disposizione di cui si tratta, ed esclusa la possibilità di un'applicazione retroattiva della modifica normativa intervenuta nei sensi auspicati dallo stesso Collegio rimettente, sospetta il contrasto dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, con gli artt. 2, 3 e 32 Cost., per l'irragionevole lesione del diritto alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno intensivo, da intendersi quale «diritto inviolabile dell'uomo ex art. 2 Cost.», che non potrebbe essere limitato, dal legislatore, «in funzione di un dato normativo integrato “dal mero rapporto di coniugio” (art. 29 Cost.)». Nel richiamare la sentenza di questa Corte n. 213 del 2016 - che, mediante una pronuncia additiva, ha incluso il convivente di fatto nel novero dei lavoratori che possono ottenere i permessi mensili retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 - il rimettente sostiene, in particolare, che l'odierna fattispecie andrebbe collocata nella medesima prospettiva di tale precedente, nella consapevolezza che la cura, l'accudimento e la



protezione della persona con disabilità, in una con la sua esigenza di socializzazione, «costituiscono fondamentali fattori di sviluppo della personalità», attinenti «ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale», che devono trovare realizzazione preferibilmente all'interno della comunità di vita e di affetti della persona debole, secondo «il ruolo fondamentale svolto dalla famiglia».

2.- Come dianzi riferito, il ragionamento del giudice *a quo* muove dal presupposto, attinente al requisito della rilevanza delle questioni sollevate, e che occorre preliminarmente verificare, che la disposizione censurata, nella sua formulazione vigente *ratione temporis*, non possa essere letta nel senso di prevedere il diritto rivendicato nel giudizio principale.

Secondo l'orientamento costante di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale è ammissibile quando l'ordinanza di rimessione è argomentata in modo da consentire il controllo "esterno" della rilevanza attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale (*ex plurimis*, sentenze n. 148 del 2024 e n. 94 del 2023).

Nella specie, il richiamato presupposto interpretativo del Collegio rimettente risulta conforme alla lettera della disposizione censurata. Correttamente, dunque, la Corte di cassazione, esclusa la possibilità di una interpretazione adeguatrice, e negata plausibilmente l'applicabilità retroattiva della modifica normativa alla stregua della *ratio* della stessa, ha proposto l'incidente di legittimità costituzionale.

3.- Devono essere esaminate, ancora in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dall'INPS.

3.1.- Con la prima di esse, argomentata da entrambe le difese, si sostiene che questa Corte non potrebbe intervenire nei sensi auspicati dall'ordinanza di rimessione in quanto non sarebbe rinvenibile, nel sistema, una soluzione costituzionalmente necessaria. Spetterebbe, piuttosto, alla discrezionalità del legislatore la scelta in ordine alla misura più opportuna per venire incontro alle esigenze dei lavoratori che, nel periodo antecedente alle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 105 del 2022, avessero inteso prestare assistenza in favore del proprio convivente di fatto avente necessità di sostegno intensivo ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992. Si sottolinea, in particolare, che il legislatore del 2022, in modo consapevole, avrebbe inteso limitare temporalmente l'estensione del beneficio solo pro futuro, in considerazione degli oneri finanziari connessi, oggetto di bilanciamento.

L'eccezione non è fondata.

In disparte il rilievo che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è sufficiente, perché sia superato il vaglio di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, «la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (così, tra le tante, sentenze n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022), va considerato che, nella specie, emerge dal sistema che - in caso di sentenza di accoglimento - la riconduzione a legittimità costituzionale dell'odierna fattispecie non potrebbe che modellarsi sulla scorta di quanto è già previsto sia per l'omologo istituto dei permessi retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, sia per lo stesso istituto del congedo straordinario, oggetto di disciplina con la normativa aggiornata dal d.lgs. n. 105 del 2022. Per un verso, infatti (come anche più avanti si vedrà), questa Corte ha già ripetutamente rimarcato che gli istituti del permesso retribuito e del congedo straordinario di cui si tratta sono accomunati dall'interesse primario protetto, che «è quello di "assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito"» (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007)» (sentenza n. 213 del 2016, punto 3.3. del Considerato in diritto). Come, pertanto, la disposizione sui permessi retribuiti è stata integrata, mediante l'intervento additivo della sentenza n. 213 del 2016, con l'inclusione del convivente tra i soggetti legittimati a fruirne, altrettanto potrà farsi, in caso di sua illegittimità costituzionale, per la disposizione avente ad oggetto l'istituto del congedo straordinario. Per altro verso, la medesima integrazione normativa è già stata messa in atto dal legislatore, sia pure per il periodo successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 105 del 2022, a ulteriore dimostrazione che è rinvenibile, nell'attuale evoluzione del nostro ordinamento, un preciso punto di riferimento utilizzabile, quantomeno, come soluzione costituzionalmente adeguata a ricomporre un'eventuale illegittimità costituzionale.

Né tale soluzione ampliativa può incontrare un ostacolo, come sostengono le difese dell'INPS e del Presidente del Consiglio dei ministri, negli oneri finanziari conseguenti a una decisione di accoglimento. Questa Corte, infatti, ha già da tempo chiarito che, qualora vengano in rilievo diritti fondamentali della persona, è la garanzia di tali diritti a incidere sul bilancio «e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016, punto 11 del Considerato in diritto; nello stesso senso, più di recente, anche sentenza n. 152 del 2020, punto 6 del Considerato in diritto, nonché sentenza n. 192 del 2024, punto 14 del Considerato in diritto). Alla categoria dei diritti incompressibili, in quanto fondamentali, va senz'altro ricondotto il diritto alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno



intensivo, il quale «“postula anche l’adozione di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie il cui ruolo resta fondamentale nella cura e nell’assistenza dei soggetti portatori di handicap” (sentenze n. 19 del 2009, n. 158 del 2007 e n. 233 del 2005)” (sentenza n. 203 del 2013)» (così, da ultimo, sentenza n. 42 del 2024, punto 5.2. del Considersato in diritto).

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi eccepito l’inammissibilità delle questioni per contraddittorietà dell’ordinanza di rimessione, la cui motivazione oscillerebbe tra due parametri diversi e tra di essi asseritamente in conflitto: da un lato, quello della tutela della salute della persona con necessità di sostegno intensivo, dall’altro, quello della non discriminazione tra convivenza di fatto e rapporto di coniugio. Non essendo dato comprendere, secondo la difesa statale, quale sia il terreno prescelto dal giudice rimettente al fine di sostenere l’illegittimità costituzionale della norma censurata, le questioni non potrebbero essere esaminate nel merito.

I rilievi dell’Avvocatura non hanno fondamento.

È pur vero che il provvedimento di rimessione ha sottolineato, oltre all’esigenza di tutela che reclama il diritto alla salute psico-fisica della persona con disabilità, anche l’aspetto della non discriminazione tra la figura del coniuge e quella del convivente di fatto. Tuttavia, nel complesso della motivazione spesa dal giudice *a quo*, tale richiamo assume una portata ancillare e di mero rafforzamento rispetto al parametro utilizzato per sollevare le questioni di legittimità costituzionale, che è unicamente quello facente capo alla protezione del soggetto con disabilità. La rimessione viene infatti impostata nella prospettiva dell’assistenza familiare come cornice all’interno della quale andrebbe fornita l’assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo e, in tale contesto, le norme costituzionali evocate (artt. 2, 3 e 32 Cost.) vengono direttamente riferite al bisogno di tutela che caratterizza il soggetto debole. Il richiamo alla recente evoluzione della nozione di “vita familiare”, che valorizza l’esistenza di legami personali affettivi (attraverso il rinvio a numerose pronunce della Corte di Strasburgo aventi ad oggetto l’art. 8 CEDU, già peraltro considerate dalla giurisprudenza di questa Corte in materia, come, da ultimo, nelle sentenze n. 33 del 2025 e n. 148 del 2024), lungi dal contraddire il parametro del diritto alla salute della persona con disabilità (come ritenuto dalla difesa statale), appare piuttosto funzionale, nel ragionamento del rimettente, alla riaffermazione di quel diritto, che è costituzionalmente presidiato e la cui realizzazione deve collocarsi nell’ambito della comunità di vita della persona bisognosa di protezione.

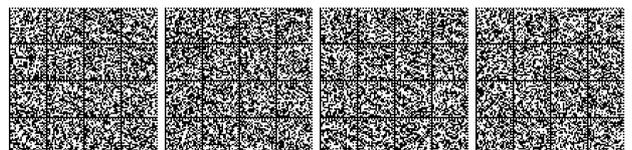
Nessuna contraddizione, pertanto, è rinvenibile nell’ordinanza di rimessione, il cui impianto argomentativo è chiaramente orientato alla riaffermazione della tutela del soggetto debole.

3.3.- Sotto ulteriore profilo, l’Avvocatura ha eccepito l’inammissibilità delle questioni per la mancata considerazione, da parte del giudice *a quo*, della disciplina introdotta dall’art. 1, commi 210 e seguenti, della legge n. 213 del 2023. Quest’ultima, mediante la previsione di un «Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità», avrebbe istituito «un articolato sistema di sostegno integrativo ai disabili gravi», secondo modalità che apparirebbero alla discrezionalità del legislatore e che non avrebbero mancato di tener conto del necessario bilanciamento con le risorse disponibili. Per non essersi confrontato con queste previsioni, il Collegio rimettente sarebbe incorso in un «difetto di compiuta indagine circa le norme che sistematicamente si collegano a quella denunciata».

Neanche questa eccezione può trovare accoglimento.

Quello richiamato dalla difesa statale costituisce un sistema di sostegno, imperniato su erogazioni finanziarie dirette, che si inserisce in un ben più vasto catalogo di misure a carico delle finanze pubbliche, di recente peraltro rafforzato mediante ulteriori previsioni volte a favorire, nei più diversi settori di vita, un’effettiva inclusione sociale delle persone con disabilità. Possono, a titolo esemplificativo, menzionarsi le misure volte a rendere effettivo l’accesso al sistema di istruzione (mediante il potenziamento dei percorsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità, nonché le previsioni finalizzate a garantire la continuità dei docenti a tempo determinato su posto di sostegno, di cui, rispettivamente, agli artt. 6 e 7 e all’art. 8 del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, recante «Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell’anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca», convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2024, n. 106), ovvero, in una dimensione più generale, la previsione di misure di sostegno finanziario dirette a favorire l’erogazione di servizi per le persone con disabilità (in tale direzione, tra le altre, assumono rilievo le recenti previsioni del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, recante «Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l’elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato»), che, all’art. 31, comma 1, ha istituito il «Fondo per l’implementazione dei progetti di vita», con dotazione iniziale pari a 25 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2025, volto a rendere effettiva la disciplina sul cosiddetto progetto di vita della persona con disabilità).

Nel quadro generale appena descritto il legislatore ha dunque approntato una serie di iniziative alimentate da risorse pubbliche, per sostenere l’inclusione, l’accessibilità e il sostegno in favore delle persone con disabilità, come emerge, del resto, proprio dall’indicazione degli interventi finanziabili che si rinviene all’art. 1, comma 213, della



legge n. 213 del 2023 (tra i quali, ad esempio, il potenziamento dei servizi per gli alunni con disabilità, il trasporto scolastico, le infrastrutture per le politiche di inclusione, gli interventi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del caregiver familiare). Si tratta, dunque, di un sistema di sostegno di natura diversa, nonché concorrente ed aggiuntivo, rispetto a quello di cui si discute nella presente sede, il quale invece, con modalità indiretta (sotto forma, cioè, di diritto riconosciuto in favore di colui che si impegna ad assistere la persona in difficoltà), mira a garantire, nell'ambito della comunità di vita familiare della singola persona con disabilità, le prestazioni assistenziali, nonché di cura, vere e proprie, volte a soddisfare i bisogni della vita quotidiana.

Non vi era, pertanto, alcuna necessità che il rimettente, ai fini dell'ammissibilità delle questioni sollevate, si confrontasse con tale diverso e concorrente sistema di sostegno.

3.4.- Infine, nella sua memoria integrativa depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'INPS ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per un'asserita carenza nella ricostruzione normativa offerta dal giudice *a quo*, questa volta rinvenibile nella mancata considerazione della nozione legale di «conviventi di fatto», come delineata dall'art. 1, commi 36 e 37, della legge n. 76 del 2016.

L'Istituto resistente osserva, in particolare, che la nuova formulazione dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, come introdotta nel 2022, fa riferimento alla figura del «convivente di fatto di cui all'articolo 1, comma 36» della legge n. 76 del 2016, con ciò volendo indicare non una qualsivoglia forma di convivenza, ma solo quella ivi specificamente richiamata, instaurata tra soggetti i quali abbiano reso apposita dichiarazione anagrafica presso il comune di residenza, secondo quanto stabilisce il menzionato comma 37. La mancanza di ragguagli su questo specifico profilo si tradurrebbe in una «incompleta descrizione della fattispecie oggetto del giudizio», cui «consegue un difetto sulla motivazione in ordine alla rilevanza».

Anche questa eccezione deve essere disattesa.

Occorre, invero, osservare che è pacifica, tra le parti del giudizio principale, l'esistenza di una convivenza di fatto tra il ricorrente e la persona che necessitava della sua assistenza in ambito familiare. Tanto viene riferito nelle premesse dell'ordinanza di remissione come presupposto fattuale del giudizio, senza che nessuna delle parti antagoniste, intervenute nel presente giudizio incidentale, lo abbia revocato in dubbio, neanche con mera allegazione. Le difese dell'istituto previdenziale, piuttosto, insistono circa l'assenza dell'ulteriore elemento fattuale, quello della dichiarazione anagrafica presso gli uffici comunali ai sensi degli artt. 4 e 13, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 223 del 1989, come richiamati dall'art. 1, comma 37, della legge n. 76 del 2016.

In proposito, occorre osservare che, come stabiliscono le richiamate disposizioni, l'accertamento della stabile convivenza presuppone che sia stata resa la menzionata dichiarazione anagrafica. Quest'ultima, tuttavia, configura un adempimento che non si erge a elemento costitutivo della fattispecie della convivenza di fatto, ma concorre solo al suo «accertamento» (come si esprime il citato comma 37), con finalità, cioè, meramente probatorie. In tal senso, del resto, è orientata la giurisprudenza della Corte di cassazione (in particolare, terza sezione penale, sentenza 18 ottobre-17 dicembre 2018, n. 56673).

Anche questa Corte ha avuto occasione di affermare che «[l]a dichiarazione anagrafica crea una presunzione di stabilità del vincolo affettivo di coppia e agevola, sul piano probatorio, il riconoscimento dei diritti in favore dei conviventi di fatto» (sentenza n. 148 del 2024, punto 3.7. del Considerato in diritto).

In mancanza di alcuna contestazione, tra le parti, in ordine all'effettiva sussistenza della convivenza di fatto, non occorre dunque, ai fini della motivazione sulla rilevanza, che il giudice rimettente desse conto dell'avvenuta presentazione, presso il comune competente, della dichiarazione anagrafica.

4.- Nel merito, le questioni sono fondate.

4.1.- Questa Corte, con la già richiamata sentenza n. 213 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, come modificato dall'art. 24, comma 1, lettera *a*), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nella parte in cui non includeva il convivente - nei sensi di cui in motivazione - tra i soggetti legittimati a fruire del permesso mensile retribuito per l'assistenza alla persona con handicap in situazione di gravità, in alternativa al coniuge, parente o affine entro il secondo grado.

Ruolo decisivo, in tale occasione, ha giocato - nel solco, peraltro, di altri precedenti ivi richiamati - la dimensione familiare che deve caratterizzare, in favore della persona con necessità di sostegno intensivo, la prestazione delle cure e dell'assistenza. L'interesse primario protetto dalla disposizione allora oggetto di esame, infatti, consiste nell'«assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare, indipen-

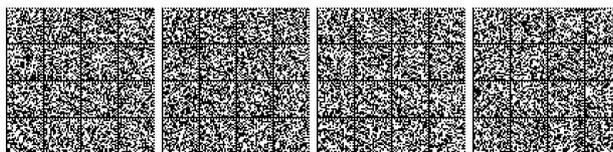


dentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito» (sentenza n. 213 del 2016, punto 3.3. del Considerato in diritto); ciò, in modo analogo a quanto, con le sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007 (non a caso richiamate da quella prima indicata), questa Corte aveva già affermato in relazione all'istituto che viene oggi in rilievo, quello del congedo straordinario. In entrambi i casi (permessi retribuiti e congedo straordinario), infatti, il legislatore ha perseguito il medesimo obiettivo, quello di venire incontro alle esigenze del lavoratore che - come prescrivono le condizioni indicate dall'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992 - si presta a fornire «un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione» in favore di un proprio congiunto affetto da minorazione della propria autonomia personale con «situazione di gravità» (ancora sentenza n. 213 del 2016, nel punto sopra citato).

In altra significativa occasione, questa Corte, chiamata questa volta a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 nella parte in cui non includeva il parente o l'affine entro il terzo grado convivente tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario, ha osservato che il rilievo giuridico dei menzionati legami familiari risultava già riconosciuto dalla parallela previsione concernente i permessi retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992. Pertanto, in considerazione della preminente finalità di assicurare la cura e l'assistenza in favore della stessa categoria di persone (secondo le condizioni di «gravità» dettate dall'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992), si è proceduto a ricomporre la riscontrata «asimmetria normativa» tra i due istituti lavoristici mediante una pronuncia additiva che ha inserito il parente e l'affine entro il terzo grado convivente, alle condizioni ivi precisate, nel novero dei lavoratori titolari del diritto al congedo straordinario, e ciò sottolineando che proprio tale asimmetria costituiva «un ulteriore argomento a sostegno della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'omessa menzione di tali soggetti tra quelli legittimati a richiedere il congedo straordinario disciplinato nella disposizione impugnata» (sentenza n. 203 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto).

4.2.- È pur vero che, dal punto di vista prettamente applicativo, i due istituti considerati divergono sia con riguardo alla durata temporale dell'assenza dal lavoro, sia, parzialmente, con riguardo alle condizioni e alle modalità di utilizzo. Nel caso previsto dall'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, sono riconosciuti «tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa», a condizione che la persona con disabilità si trovi «in situazione di gravità» e «non sia ricoverata a tempo pieno», con la previsione della possibilità di fruizione alternativa, per assistere la medesima persona, anche per più lavoratori aventi diritto, ovvero con possibilità, per lo stesso lavoratore, di assistere più di una persona con disabilità, ferme restando le predette condizioni soggettive. Il trattamento economico, normativo e previdenziale dei permessi viene regolato con rimando alle corrispondenti previsioni degli artt. 43 e 44 del d.lgs. n. 151 del 2001 (art. 33, comma 4, della legge n. 104 del 1992, aggiornato con le modifiche intervenute successivamente). Nel caso, invece, di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, viene riconosciuto un periodo di assenza dal lavoro più prolungato, pari nel massimo alla «durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di handicap e nell'arco della vita lavorativa» e «a condizione che la persona da assistere non sia ricoverata a tempo pieno, salvo che, in tal caso, sia richiesta dai sanitari la presenza del soggetto che presta assistenza» (comma 5-*bis* dell'art. 42). Per il lavoratore in congedo è prevista «un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, con riferimento alle voci fisse e continuative del trattamento», e il periodo di congedo «è coperto da contribuzione figurativa», fermo restando che indennità e contribuzione figurativa spettano fino a un importo complessivo massimo, indicato dalla legge e rivalutato annualmente (comma 5-*ter* dell'art. 42). L'indennità in favore del lavoratore in congedo è corrisposta dal datore di lavoro che ne detrae poi l'importo dall'ammontare dei contributi previdenziali dovuti (ancora, comma 5-*ter*). Le condizioni per la fruizione dei permessi ex art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 e per il riconoscimento del congedo, in relazione all'assistenza da prestarsi alla medesima persona, sono inoltre regolate dall'art. 42, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 151 del 2001.

Nondimeno, gli istituti in esame sono entrambi «espressione dello Stato sociale che eroga una provvidenza in forma indiretta, tramite facilitazioni e incentivi ai congiunti che si fanno carico dell'assistenza di un parente disabile grave»: in entrambi i casi, come ha precisato questa Corte, si tratta di strumenti di «politica socio-assistenziale» basati «sul riconoscimento della cura alle persone con handicap in situazione di gravità prestata dai congiunti e sulla valorizzazione delle relazioni di solidarietà interpersonale ed intergenerazionale» (sentenza n. 213 del 2016). La preminente importanza delle relazioni familiari, atte ad offrire alla persona in difficoltà il migliore ausilio nelle quotidiane attività di vita, ha condotto poi il legislatore a stabilire, per entrambi gli istituti, una gradazione gerarchica degli aventi diritto, modellata sull'intensità del rapporto affettivo che viene in rilievo. Tale gradazione, peraltro, non può non contemplare anzitutto la persona del coniuge, trattandosi di colui che la legge indica come titolare degli «obblighi di assistenza morale e materiale» del proprio consorte (sentenza n. 158 del 2007); e ciò con riferimento non solo alla figura tradizionale del matrimonio (art. 433 cod. civ.), ma oggi anche alle unioni civili e alle convivenze di fatto, che fanno sorgere il dovere di «reciproca assistenza morale e materiale» (art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016).



4.3.- Quanto precede rende evidente come la comunanza di *ratio legis* che si apprezza tra i permessi retribuiti di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 e il congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 non possa che condurre questa Corte, nel caso oggi in esame, a riaffermare le conclusioni cui è giunta la richiamata sentenza n. 213 del 2016.

Come già rilevato dalla giurisprudenza costituzionale, la condizione giuridica della persona con disabilità si pone al crocevia di «un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» e la salvaguardia dei suoi diritti trova «base costituzionale nella garanzia della dignità della persona e del fondamentale diritto alla salute degli interessati, intesa quest'ultima nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica» (sentenza n. 251 del 2008).

Nello sviluppo della personalità del soggetto con disabilità la dimensione familiare dell'assistenza assume un rilievo preminente (sentenze n. 203 del 2013, n. 19 del 2009, n. 158 del 2007 e n. 233 del 2005), e in tale contesto si colloca l'interesse primario cui è preposta la previsione dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, che, per l'appunto, è quello di «assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare» (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007). Ciò vale viepiù per le persone che hanno «necessità di sostegno intensivo» (secondo la terminologia introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera d, del d.lgs. n. 62 del 2024), già dalla legge identificati in coloro che, a causa della malattia, vedono pregiudicata la propria autonomia personale con «connotazione di gravità» (art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992). È dunque irragionevole che tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario non sia incluso il convivente della persona che si trova nella descritta situazione di disabilità. L'art. 3 Cost. è lesa, in particolare, a causa della contraddittorietà logica rinvenibile in una norma che, per un verso, si propone di proteggere la persona con disabilità all'interno del suo ambito familiare e, per altro verso, esclude dalla possibilità materiale di prestarle assistenza il suo convivente di fatto, con ciò ignorando l'esistenza di uno stabile legame affettivo di coppia, connotato dalla «reciproca assistenza morale e materiale», avente giuridica rilevanza (art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016). Come ha affermato questa Corte, la descritta irragionevolezza è ancor più marcata «nei casi in cui la convivenza si fonda su una relazione affettiva, tipica del “rapporto familiare”, nell'ambito della platea dei valori solidaristici postulati dalle “aggregazioni” cui fa riferimento l'art. 2 Cost.», posto che «la distinta considerazione costituzionale della convivenza e del rapporto coniugale non esclude la comparabilità delle discipline riguardanti aspetti particolari dell'una e dell'altro che possano presentare analogie ai fini del controllo di ragionevolezza a norma dell'art. 3 Cost. (sentenze n. 416 e n. 8 del 1996; ordinanza n. 121 del 2004)» (sentenza n. 213 del 2016).

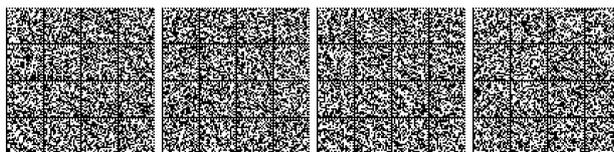
La disciplina differenziata tra il convivente di fatto e il coniuge convivente nel godimento del diritto al congedo straordinario di cui si tratta comporta, pertanto, la violazione, a un tempo, dell'art. 3 Cost., per la descritta irragionevolezza della disposizione censurata, e degli artt. 2 e 32 Cost. per il vulnus al diritto fondamentale alla salute psico-fisica del disabile grave, dovendosi ribadire che tale diritto, «ricomprensivo della assistenza e della socializzazione, va dunque garantito e tutelato, al soggetto con handicap in situazione di gravità, sia come singolo che in quanto facente parte di una formazione sociale per la quale, ai sensi dell'art. 2 Cost., deve intendersi “ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico” (sentenza n. 138 del 2010)» (sentenza n. 213 del 2016).

Questa Corte ha, del resto, anche di recente riaffermato che, a differenza del matrimonio, tutelato direttamente dall'art. 29 Cost., «le convivenze di fatto, al pari delle unioni civili, appartengono alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., all'interno delle quali l'individuo afferma e sviluppa la propria personalità» (sentenza n. 148 del 2024, punto 5 del Considerato in diritto).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella formulazione vigente anteriormente alle modifiche introdotte con l'art. 2, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 105 del 2022, nella parte in cui non include il convivente di fatto tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente.

È appena il caso di sottolineare che l'applicazione del beneficio in questione presuppone il rigoroso accertamento della effettiva sussistenza di una convivenza di fatto.

Resta fermo che, alla luce della naturale portata retroattiva della presente decisione di accoglimento, il diritto a fruire del congedo straordinario per il lavoratore che possa far valere la posizione di convivente di fatto, per il periodo antecedente alle modifiche normative introdotte con l'art. 2, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 105 del 2022, rimane legato solo all'avvenuta prestazione delle cure e dell'assistenza in favore della persona con necessità di sostegno intensivo, alle condizioni e secondo le modalità indicate dall'art. 42, commi 5 e seguenti, del d.lgs. n. 151 del 2001.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio», nella parte in cui non include il convivente di fatto tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250197

N. 198

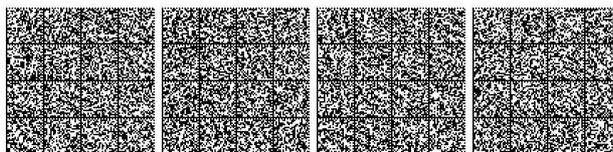
*Sentenza 2 - 23 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Insediamento dell'organo di vertice dell'azienda - Previsione che il direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, può confermare o sostituire il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Commissariamento in via straordinaria di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie della Regione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Sardegna 11 marzo 2025, n. 8, att. 6, comma 1, nella parte in cui sostituisce il secondo periodo del comma 1 dell'art. 13 della legge regionale 11 settembre 2020, n. 24, e 14.
- Costituzione, artt. 3, 97, 98, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l) e terzo; statuto speciale, art. 4, lettera i).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 14 della legge della Regione Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 maggio 2025, depositato in cancelleria il successivo 12 maggio, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocata dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocata Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 10 maggio 2025 e depositato il successivo 12 maggio, iscritto al n. 19 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. 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24), che sostituisce il comma 1 dell'art. 13 della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 98, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Ha, altresì, promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della medesima legge regionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e agli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria».

In particolare, l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, nel sostituire il citato art. 13, comma 1, stabilisce, tra l'altro, nel suo secondo periodo, che «[a] seguito dell'insediamento dell'organo di vertice dell'azienda, il direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato».

L'art. 14 della medesima legge regionale, rubricato «Adeguamento organizzativo-funzionale e commissariamento delle aziende sanitarie», stabilisce che «[p]er la realizzazione del processo di efficientamento e di riordino complessivo degli assetti istituzionali ed organizzativi del Servizio sanitario regionale previsto dalla presente legge, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, entro quarantacinque giorni dalla data di

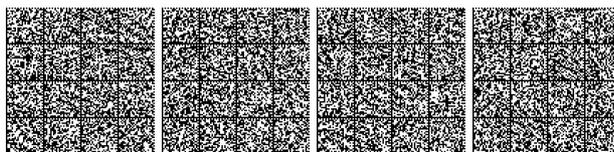


entrata in vigore della presente legge, commissaria in via straordinaria le otto aziende socio-sanitarie locali, l'azienda ospedaliera ARNAS "G. Brotzu", l'AREUS e le due aziende ospedaliero-universitarie. Limitatamente alle aziende ospedaliero-universitarie, i commissari straordinari sono nominati d'intesa con i rettori delle Università competenti. Alla data di insediamento del commissario di ciascuna azienda, il direttore generale in carica decade e cessa immediatamente dalle proprie funzioni. 2. I commissari straordinari di cui al comma 1, entro novanta giorni dal loro insediamento: a) predispongono un piano di riorganizzazione e riqualificazione dei servizi sanitari e amministrativi secondo le previsioni della presente legge, con particolare riferimento alle azioni necessarie al fine di dare attuazione alle previsioni di cui all'articolo 20, comma 3-ter, della legge regionale n. 24 del 2020, introdotto dall'articolo 8 della presente legge, sulla base degli indirizzi dell'assessorato regionale competente in materia di sanità; b) ai fini dell'attuazione dell'articolo 32, comma 5, lettera g-bis) della legge regionale n. 24 del 2020, predispongono, previa analisi territoriale della domanda di servizi socio-sanitari, dell'evoluzione del contesto sociale, sanitario e demografico, delle risorse umane, strumentali e finanziarie nonché del livello di erogazione dei livelli essenziali di assistenza, un documento contenente una proposta di missione assistenziale per ciascuna struttura ospedaliero-sanitaria di riferimento secondo le modalità, gli indirizzi e i criteri individuati dall'assessorato regionale competente in materia di sanità. 3. La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di sanità, entro sessanta giorni dagli adempimenti di cui al comma 2, approva le linee guida per l'adozione degli atti aziendali delle aziende del Servizio sanitario regionale. 4. I commissari straordinari il cui incarico scade dopo sei mesi, prorogabile una sola volta, sono scelti tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale dei direttori generali ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria). I commissari, oltre le funzioni straordinarie previste dal presente articolo, svolgono le funzioni attribuite ai direttori generali e il loro trattamento economico è quello previsto per i direttori generali medesimi ai sensi della normativa vigente come stabilito dalla Giunta regionale. I commissari straordinari, entro quarantacinque giorni dal loro insediamento, nominano i direttori sanitari e i direttori amministrativi, nonché, laddove previsti, i direttori dei servizi socio-sanitari. 5. Ai commissari straordinari è conferita, altresì, la potestà di porre in essere azioni straordinarie ed emergenziali al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza, secondo le indicazioni dell'assessorato competente in materia di sanità ed in piena sinergia tra le aziende del SSR».

2.- Ad avviso del ricorrente, la prima disposizione impugnata, introducendo «la possibilità di una decadenza automatica dei vertici aziendali, così configurando un'ipotesi di spoils system», si porrebbe innanzitutto in contrasto con i principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., «ancorando l'interruzione anticipata dei relativi rapporti alla cessazione del direttore generale e, dunque, prescindendo dalla sussistenza di ragioni, da valutare con le garanzie del giusto procedimento, legate alle concrete modalità di svolgimento degli incarichi». Viene richiamata, a tal fine, la giurisprudenza costituzionale (segnatamente, le sentenze n. 224 del 2010 e n. 104 del 2007), che ha ripetutamente censurato il meccanismo dello spoils system, ritenendo illegittime le cause di cessazione dell'incarico dirigenziale diverse da quelle legislativamente previste e non correlate alla valutazione delle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni.

L'art. 98, primo comma, Cost., poi, sarebbe violato in quanto la disposizione impugnata, facendo dipendere la permanenza nell'incarico da fattori estranei al rapporto di lavoro e alle modalità del relativo svolgimento, oltre a esporre il dipendente a provvedimenti adottabili senza una garanzia di contraddittorio sulle cause della cessazione, si porrebbe in contrasto con il dovere di neutralità, che, come affermato dalla sentenza n. 228 del 2011 di questa Corte, riportata testualmente dal ricorrente, «impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare *pro tempore* di quest'ultimo» e non richiede, invece, «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti».

Infine, ad avviso del ricorrente, l'evocata disposizione regionale contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché interferirebbe con la disciplina del rapporto di lavoro, rientrando nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In particolare, il nuovo testo dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, come risultante all'esito delle modifiche introdotte dall'impugnato art. 6, comma 1, «evidenzia che la conferma o la sostituzione del direttore amministrativo, del direttore sanitario e del direttore dei servizi socio-sanitari sono riconducibili all'assoluta discrezionalità del direttore generale», dettando così una disciplina difforme da quella prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, il quale, nell'ultimo periodo, dispone che «[i]n caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità della amministrazione, il direttore generale, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, risolve il contratto, dichiarando la decadenza del direttore amministrativo e del direttore sanitario, e ove previsto dalle leggi regionali, di direttore dei servizi socio sanitari, con provvedimento motivato e provvede alla sua sostituzione con le procedure di cui al presente articolo».



3.- L'impugnato art. 14, a sua volta, nel prevedere al comma 1 il commissariamento, in via straordinaria, di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie della Sardegna, nonché la decadenza e cessazione immediata dalle funzioni del direttore generale in carica alla data di insediamento del commissario di ciascuna azienda, violerebbe innanzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali in materia di salute di cui agli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 e agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, ed eccederebbe le competenze legislative riconosciute alla Regione dal suo statuto speciale, che sottopone l'intervento legislativo regionale in materia di igiene e sanità pubblica anche ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

In particolare, il ricorrente osserva che nel quadro risultante dalle richiamate disposizioni statali «è precluso al legislatore regionale prevedere la generica possibilità di nominare un commissario straordinario senza specificare i motivi ostativi alla sostituzione del direttore generale e senza stabilire le procedure e i requisiti necessari per detta nomina, senza che ciò determini inevitabilmente effetti lesivi della sfera di competenza statale». Evocando le sentenze n. 189 del 2022, n. 209 del 2021 e n. 87 del 2019 di questa Corte, l'Avvocatura generale aggiunge, poi, che la disposizione impugnata «non ricollega il commissariamento né a un'esigenza straordinaria o a una comprovata e giustificata impossibilità di copertura della vacanza mediante l'ordinario procedimento, né tantomeno ad alcuna delle fattispecie esemplificativamente indicate [in tali sentenze], essendo, peraltro, tutti i direttori generali regolarmente in carica».

4.- Ad avviso del ricorrente, infine, la generica possibilità di nominare un commissario straordinario, con conseguente decadenza automatica dei direttori degli enti e delle aziende coinvolte, del tutto svincolata da eventuali inadempienze gestionali o dall'accertamento del mancato raggiungimento degli obiettivi da parte dei vertici aziendali, realizzerebbe anche una lesione dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., creando «un regime atipico e non definito quanto ai presupposti, ai requisiti e alle modalità procedurali per la nomina dei vertici degli enti del Servizio sanitario regionale», nonché sarebbe eccedente rispetto alle competenze riconosciute alla Regione autonoma della Sardegna dall'art. 4, lettera *i*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 1 (Statuto speciale per la Sardegna), che sottopone l'intervento legislativo regionale in materia di igiene e sanità pubblica ai limiti richiamati dall'art. 3 del medesimo statuto e ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

La richiesta caducazione del comma 1 comporterebbe l'automatico travolgimento dei commi successivi, che disciplinano i poteri e i compiti dei commissari straordinari, nonché la durata del loro incarico.

5.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, eccependo l'inammissibilità dell'impugnazione dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, in quanto, «in relazione ad una disposizione chiara nell'esprimere la volontà di ricorrere al commissariamento delle aziende sanitarie per finalità di razionalizzazione del SSR, con assegnazione di funzioni di amministrazione straordinaria ai commissari per un tempo definito, [il] ricorrente, in merito, si è tuttavia limitato ad affermare che la norma impugnata non ha previsto il commissariamento per esigenze straordinarie e ha poi formulato le eccezioni di incostituzionalità come se la disposizione regionale avesse disposto il commissariamento quale modalità alternativa a quella prevista dalle leggi statali, per la copertura di vacanze dell'ufficio di direttore generale delle aziende sanitarie e di nomina e revoca dei DG».

6.- Nel merito, la difesa regionale chiede che vengano dichiarate non fondate entrambe le questioni.

Invertendo l'ordine di esame delle questioni prospettate, premette quelle relative all'art. 14, per dedurre che il commissariamento, essendo finalizzato alla riorganizzazione e riqualificazione dei servizi sanitari e amministrativi, allo scopo di garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA), sarebbe ascrivibile alla materia di legislazione concorrente della tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 4, comma 1, lettera *i*), dello statuto speciale per la Sardegna. Non vi sarebbe, dunque, alcuna violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, avendo i commissari straordinari compiti diversi da quelli ordinari dei direttori generali. E aggiunge la considerazione che «solo organi straordinari con un ridotto orizzonte temporale dell'incarico possono porre in essere, nei tempi più celeri che gli consente la straordinarietà della nomina e dei poteri, incisive azioni di riforma senza essere influenzati dalle fortissime resistenze, anche campanilistiche, che accompagnano sempre i tentativi di attuare scelte di organizzazione e di appropriatezza del SSR destinate a incidere sull'ampiezza delle competenze o sul numero e la tipologia di presidi afferenti a ciascuna azienda sanitaria e al territorio di competenza».

La Regione deduce, inoltre, che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 «sarebbe in ogni caso infondata anche ove la legge regionale avesse previsto, in via generale, la decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie nominati nel corso della precedente legislatura», giustificando, poi, tale assunto con il fatto che «[i]l servizio sanitario è da sempre il settore pubblico che risente maggiormente dell'influenza politica» e che, «[a]nche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 171/2016, che ha previsto la scelta [dei dirigenti generali] tra gli iscritti in un elenco nazionale di idonei, riproponendo in sostanza la primigenia disciplina dell'art. 3 del d.lgs. 502/1992, i soggetti aventi titolo sono comunque migliaia, quindi un numero più che sufficiente a consentire la nomina sulla base della consonanza politica».



Si escluderebbe, quindi, anche una violazione dell'art. 97 Cost., assumendo che il buon andamento della pubblica amministrazione e del sistema sanitario «dipende anche dall'esercizio del compito fondamentale della politica di stabilirne l'organizzazione, anche in totale discontinuità tra una legislatura e l'altra», spettando a tal fine alla Giunta regionale la «responsabilità di individuare le figure apicali idonee a realizzare gli obiettivi che ogni organo politico ritiene debbano essere raggiunti». La difesa regionale sostiene, quindi, che «[a]ssegnare nuovi e differenti obiettivi ai DG nominati dal precedente governo regionale, per i pochi anni di residua durata dell'incarico, per poi riaffidarli a differenti soggetti, è un fattore di discontinuità più che la loro eventuale sostituzione da parte di chi è stato eletto per cambiare il sistema, con soggetti che da subito dovranno operare con tale mandato e, che stante l'interesse dello stesso, potranno essere sanzionati e rimossi ove inadempienti».

7.- Quanto all'impugnazione dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, la difesa regionale sostiene che i direttori amministrativi e sanitari non sarebbero organi delle aziende sanitarie, ma coadiutori dell'organo di vertice, titolari di un incarico di lavoro autonomo d'opera intellettuale, che il direttore generale, «sulla base di una scelta esclusivamente fiduciaria, chiama temporaneamente a far parte del vertice gestionale delle aziende sanitarie mediante contratto di lavoro autonomo d'opera intellettuale» e che con lui condividono «la stessa caratteristica di essere stati scelti su base fiduciaria in vista della realizzazione di obiettivi assegnati dall'organo politico».

Sulla base di tale assunto, esclude una violazione degli artt. 97 e 98 Cost., rilevando che la disposizione impugnata non prevede la decadenza automatica e contestuale delle suddette figure, ma la facoltà dell'organo di vertice di nuova nomina di confermare o sostituire coloro che la legge gli consente di scegliere quali suoi collaboratori. Trattandosi di cessazione di un incarico di lavoro autonomo, conferito su base esclusivamente fiduciaria, la disciplina non sarebbe costituzionalmente illegittima quanto meno in relazione ai soggetti in carica da almeno tre anni, rappresentando questo il periodo di durata minima previsto dalla legge statale per gli incarichi di direttore amministrativo e sanitario.

8.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione ha insistito nella sua posizione, ulteriormente evidenziando che la nomina dei commissari avrebbe lo scopo di consentire, in tempi ristretti, il passaggio al nuovo assetto del SSR, essendo gli stessi dotati di poteri straordinari e non essendo vincolati da alcuna procedura. Obiettivo che, ad avviso della difesa regionale, non poteva essere raggiunto con la figura dei direttori generali che, essendo invece organi di amministrazione ordinaria, esercitano le funzioni gestionali nel rispetto dell'atto aziendale, che viene approvato con una procedura complessa, disciplinata dall'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, che si conclude in media dopo circa un anno dalla nomina.

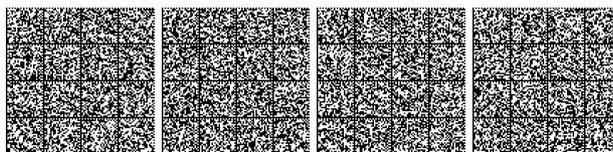
### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 19 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, e 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, denunciando la violazione di vari parametri costituzionali e norme interposte.

Ad avviso del ricorrente, l'impugnato art. 6, comma 1, nella parte in cui, nel sostituire il richiamato art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, ha disposto, nel secondo periodo di quest'ultimo, che «[a] seguito dell'insediamento dell'organo di vertice dell'azienda, il direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari», violerebbe innanzitutto l'art. 97, secondo comma, Cost., in relazione al principio del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa, poiché, «ancorando l'interruzione anticipata dei relativi rapporti alla cessazione del direttore generale e, dunque, prescindendo dalla sussistenza di ragioni, da valutare con le garanzie del giusto procedimento, legate alle concrete modalità di svolgimento degli incarichi», introdurrebbe «la possibilità di una decadenza automatica dei vertici aziendali, così configurando un'ipotesi di spoils system».

Risulterebbe, poi, violato l'art. 98, primo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata, facendo dipendere la permanenza nell'incarico da fattori estranei al rapporto di lavoro e alle modalità del relativo svolgimento, si porrebbe in contrasto con il dovere di neutralità del funzionario e di corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare *pro tempore* di quest'ultimo, oltre a esporre il dipendente a provvedimenti adottabili senza una garanzia di contraddittorio sulle cause della cessazione.

Infine, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'impugnata disposizione regionale contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché, nel ricondurre la conferma o la sostituzione del direttore amministrativo, del direttore sanitario e del direttore dei servizi socio-sanitari «all'assoluta discrezionalità del direttore generale», interferi-



rebbe con la disciplina del rapporto di lavoro, rientrando nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto detta una disciplina difforme da quella prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, che consente la risoluzione del contratto e la dichiarazione della decadenza dai suddetti incarichi solo «[i]n caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità della amministrazione [...] previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio [...] con provvedimento motivato».

L'impugnato art. 14, a sua volta, nel prevedere, al comma 1, il commissariamento in via straordinaria di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie della Sardegna, nonché la decadenza e cessazione immediata dalle funzioni del direttore generale in carica alla data di insediamento del commissario di ciascuna azienda, violerebbe, in primis, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali in materia di salute di cui agli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 e agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, ed eccederebbe le competenze legislative riconosciute alla Regione dal suo statuto speciale, che sottopone l'intervento legislativo regionale in materia di igiene e sanità pubblica anche ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Il disposto commissariamento, infatti, non sarebbe ricollegato «né a un'esigenza straordinaria o a una comprovata e giustificata impossibilità di copertura della vacanza mediante l'ordinario procedimento, né tantomeno ad alcuna delle fattispecie esemplificativamente indicate [dalla giurisprudenza costituzionale], essendo, peraltro, tutti i direttori generali regolarmente in carica».

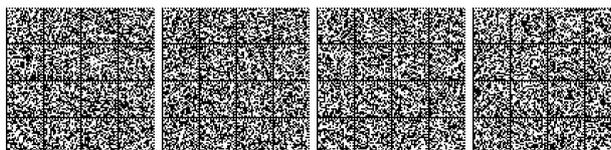
Ad avviso del ricorrente, inoltre, l'art. 14, dando luogo a una decadenza automatica dei direttori degli enti e delle aziende coinvolte del tutto svincolata da eventuali inadempienze gestionali o dall'accertamento del mancato raggiungimento degli obiettivi da parte dei vertici aziendali, realizzerebbe anche una lesione dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., creando «un regime atipico e non definito in ordine ai presupposti, ai requisiti e alle modalità procedurali per la nomina dei vertici degli enti del Servizio sanitario regionale», e sarebbe inoltre eccedente rispetto alle competenze statutarie riconosciute alla Regione autonoma della Sardegna dall'art. 4, lettera *i*), del suo statuto speciale, che sottopone l'intervento legislativo regionale in materia di igiene e sanità pubblica ai limiti richiamati dall'art. 3 del medesimo statuto e ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

La richiesta caducazione del comma 1 comporterebbe l'automatico travolgimento dei commi successivi, che disciplinano i poteri e i compiti dei commissari straordinari, nonché la durata del loro incarico.

2.- Appare opportuno premettere che le disposizioni impugnate incidono sulla disciplina della dirigenza degli enti del Servizio sanitario regionale, che «l'ormai costante giurisprudenza costituzionale ha ascrivito alla materia "tutela della salute", di competenza concorrente tra Stato e Regioni ex art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.1. del Considerato in diritto).

In tale ambito, quindi, «spetta allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti (si vedano le sentenze n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005). A tali principi deve attenersi anche la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 159 del 2018), posto che in tale ambito le competenze statutarie sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale (sentenza n. 231 del 2017)» (sentenza n. 209 del 2021, punto 3.1. del Considerato in diritto).

3.- In riferimento all'impugnazione dell'art. 14, la Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, assumendo che il ricorrente, «in relazione ad una disposizione chiara nell'esprimere la volontà di ricorrere al commissariamento delle aziende sanitarie per finalità di razionalizzazione del SSR, con assegnazione di funzioni di amministrazione straordinaria ai commissari per un tempo definito» e non integrante, quindi, una «modalità alternativa a quella prevista dalle leggi statali, per la copertura di vacanze dell'ufficio di direttore generale delle aziende sanitarie e di nomina e revoca dei DG», avrebbe escluso apoditticamente la sussistenza di esigenze straordinarie e avrebbe erroneamente richiamato, «quali norme interposte, quelle in materia di sostituzione dei [direttori generali] o di copertura delle vacanze dell'ufficio, sebbene in nessuna parte la legge regionale abbia introdotto, per tali fattispecie, una disciplina differente da quella statale». Inconferente sarebbe anche il richiamo alla sentenza n. 189 del 2022 di questa Corte, relativa a una disposizione «che disciplinava il commissariamento quale ordinaria modalità di copertura della vacanza dell'ufficio» e, pertanto, riferita a una fattispecie in alcun modo assimilabile a quella in oggetto. Per contro, il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe formulato alcuna argomentazione circa l'eventuale insussistenza dei presupposti per avvalersi del commissariamento straordinario, peraltro riconosciuta in fase precontenziosa dal Ministero della salute.



La Regione ha aggiunto che il ricorrente, deducendo la violazione di «plurime norme statali relative a fattispecie che si escludono a vicenda (vacanza dell'ufficio e sostituzione del DG in carica)», sarebbe venuto meno all'onere di individuare la specifica disposizione statale violata.

### 3.1.- L'eccezione non è fondata.

Appare opportuno ricordare che, «[s]econdo la costante giurisprudenza di questa Corte, laddove si denunci la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale interposta che si ritiene violata ed in particolare il principio fondamentale della materia asseritamente leso (*ex plurimis*, sentenza n. 54 del 2015)» (sentenza n. 159 del 2018, punto 5 del Considerato in diritto). Più specificamente, questa Corte ha chiarito che il ricorrente ha l'onere «anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate [...] proponendo 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, punto 4.1. del Considerato in diritto e precedenti ivi richiamati).

Nel caso di specie, tale onere può dirsi assolto dal ricorrente, che ha individuato il parametro violato (art. 117, terzo comma, Cost.) e le norme interposte pertinenti, descrivendo il complesso delle disposizioni statali in materia di dirigenza sanitaria dal quale desume l'esistenza del principio fondamentale - vincolante, come già ricordato (*supra*, punto 2) anche per le regioni ad autonomia speciale - secondo cui la regione può risolvere il rapporto con i vertici apicali delle aziende quando ricorrano specifiche condizioni (necessariamente indicate dallo stesso legislatore statale) e, comunque, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio.

A tal fine, nel ricorso si richiama, in particolare, l'art. 3-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, poi trasfuso nell'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016, a norma del quale «[l]a regione, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, provvede, entro trenta giorni dall'avvio del procedimento, a risolvere il contratto, dichiarando l'immediata decadenza del direttore generale con provvedimento motivato e provvede alla sua sostituzione con le procedure di cui al presente articolo, se ricorrono gravi e comprovati motivi, o se la gestione presenta una situazione di grave disavanzo imputabile al mancato raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 3, o in caso di manifesta violazione di legge o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché di violazione degli obblighi in materia di trasparenza [...]».

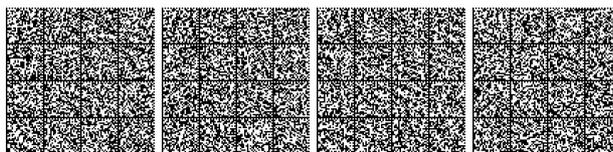
Le disposizioni evocate dal ricorrente come parametri interposti sono sicuramente espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute, in quanto in tale materia, come già osservato da questa Corte, «l'intervento del legislatore statale è stato caratterizzato, sin dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, dall'intento di circoscrivere la scelta dei dirigenti - rimessa alle Regioni - tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale del direttore generale» (sentenza n. 159 del 2018, punto 5 del Considerato in diritto).

Al pari delle disposizioni sulla nomina, rispondono a tale scopo e, come si dirà (*infra*, punto 4), in modo ancora più stringente, anche quelle sulla cessazione dell'incarico, che può essere risolto solo in presenza di gravi inadempienze del direttore generale, proprio al fine di ridurre l'ambito della discrezionalità politica in tutte le fasi di svolgimento del rapporto.

Né può dirsi, contrariamente a quanto affermato dalla Regione, che il ricorrente non abbia adeguatamente tenuto conto della volontà del legislatore regionale di commissariare le aziende sanitarie per finalità di razionalizzazione e di riordino, poiché la questione attiene alla possibilità di utilizzare per tale finalità lo strumento del commissariamento straordinario quando esso implica la sostituzione di dirigenti generali in carica. Ogni valutazione su tale aspetto, quindi, attiene al merito della questione.

4.- La questione promossa avverso l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., è fondata.

Questa Corte si è più volte occupata dei meccanismi di spoils system, via via sempre più valorizzando, dalla sentenza n. 233 del 2006 in poi, la necessità di rispettare i principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa. La giurisprudenza costituzionale successiva al 2006, infatti, ha precisato che tali meccanismi, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., «in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei



risultati conseguiti». Parimenti, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 97 Cost. la cessazione del direttore generale dal rapporto con la regione «per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o - ancora - per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto» (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.2. del Considerato in diritto).

In particolare, quest'ultima sentenza, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che legava, in modo automatico, secondo il principio simul stabunt, simul cadent, la sorte di una figura non apicale, quale il direttore amministrativo, a quella del direttore generale, si presenta significativa sotto due profili. Essa ha, innanzitutto, affermato che «[l]a scelta fiduciaria del direttore amministrativo - che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale [...] - non implica, infatti, che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest'ultima. Una volta, infatti, instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica». In secondo luogo, ha ritenuto irrilevante che «la norma preved[esse] la possibilità della riconferma del direttore amministrativo. Il potere del direttore generale di confermare di quest'ultimo non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato, alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica» (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Tali principi, già in linea con quanto affermato dalle precedenti sentenze n. 81 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 104 del 2007, risultano ribaditi anche nella successiva sentenza n. 228 del 2011, laddove si precisa che «i meccanismi di decadenza automatica, nei quali debbono essere inclusi anche quelli che si manifestano nel senso della cessazione del rapporto in caso di mancata conferma entro un ridotto periodo temporale - mancata conferma che è decisa sulla base di una determinazione del tutto discrezionale [...] - si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. - sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento - in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti» (punto 3.1. del Considerato in diritto).

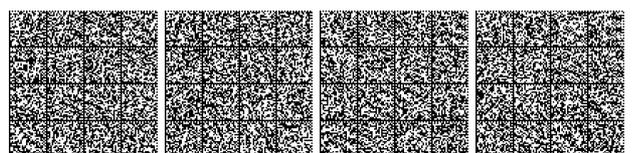
Più recentemente, questa Corte, in riferimento a una disposizione regionale che non ancorava l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a «ragioni interne» al rapporto medesimo, ha ravvisato la violazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., attesa «la mancata previsione di una fase procedurale che faccia dipendere “la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente”», comportando una discontinuità della gestione priva di motivata giustificazione (sentenza n. 26 del 2023, punto 3.2. del Considerato in diritto).

4.1.- Ciò posto, l'impugnato art. 6, nella parte in cui fissa un termine di 60 giorni entro cui il nuovo direttore generale «conferma o sostituisce» il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato, introduce nel rapporto un elemento di parzialità, attribuendo all'organo di vertice dell'azienda sanitaria, per il solo fatto di essersi insediato, il potere di far cessare gli incarichi in corso dei dirigenti non apicali prima della naturale scadenza, sulla base di valutazioni puramente discrezionali e in totale assenza di uno scrutinio procedimentalizzato sulle ragioni interne al rapporto.

Ciò pone la disposizione impugnata in contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, esponendo il dirigente a provvedimenti adottabili senza la garanzia del contraddittorio e senza la possibilità di sindacare le ragioni della decisione.

Il ravvisato contrasto con l'art. 97 Cost., peraltro, non può essere messo in dubbio neanche dalla possibilità, riconosciuta dalla disposizione impugnata, di confermare dei direttori medesimi, poiché essa non attribuisce agli interessati alcuna garanzia in ordine alla prosecuzione del rapporto, essendo, per quanto detto, la scelta dell'una o dell'altra soluzione rimessa all'assoluta discrezionalità del direttore generale, a prescindere da qualsivoglia valutazione delle modalità di svolgimento dell'incarico e dei risultati ottenuti.

4.2.- La difesa regionale stessa, del resto, si fonda, in modo affatto singolare, sull'argomentazione che il direttore sanitario e il direttore amministrativo sarebbero coadiutori del direttore generale, nominati «sulla base di una scelta esclusivamente fiduciaria» e «deputat[i] ad assicurare la continuità dell'organo di vertice (il DG), in quanto per legge indefettibile, mediante la sua sostituzione nei casi di vacanza, assenza o impedimento»; e, condividendo con il direttore generale «la caratteristica di essere stati scelti su base fiduciaria in vista della realizzazione di obiettivi assegnati dall'organo politico», il direttore generale di nuova nomina avrebbe legittimamente la facoltà di «confermare o



sostituire coloro che la legge prevede possa scegliere quali suoi collaboratori e suoi sostituti». Tuttavia, come sopra evidenziato, questa Corte ha già chiarito che «[l]a scelta fiduciaria del direttore amministrativo [...] non implica [...] che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale» (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.3. del Considerato in diritto).

4.3.- Alla luce delle considerazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Le ulteriori censure prospettate dal ricorrente restano assorbite.

5.- Parimenti fondata è la questione promossa avverso l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute.

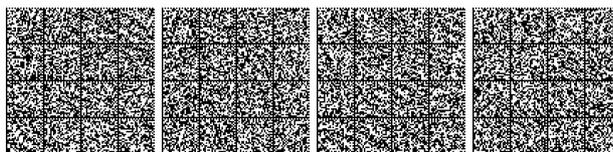
Questa Corte ha già avuto modo di occuparsi della legittimità costituzionale delle norme regionali che prevedono il commissariamento straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale. In particolare, essa ha rilevato che, pur non trovando tale istituto una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992, «[n]ondimeno, quasi tutte le Regioni [...] hanno previsto con legge la possibilità di nominare commissari straordinari, dotati dei medesimi requisiti per l'incarico di direttore generale, nei casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale, per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi)», ancorandola alla «impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni» previsto dall'art. 3-bis, comma 2, del suddetto decreto legislativo (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.2. del Considerato in diritto).

La citata pronuncia ha, a tale riguardo, specificamente rimarcato che «se in linea di principio il commissariamento degli enti del SSR da parte della Regione può ritenersi ammissibile, ciò che maggiormente rileva sono i presupposti dello stesso. Questi ultimi, infatti, non possono rinvenirsi nella mera vacanza dell'ufficio, poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario». In tale occasione, questa Corte ha anche elencato esemplificativamente i casi in cui è ammissibile ricorrere all'istituto in esame, facendo riferimento «al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie» (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.2. del Considerato in diritto).

L'istituto del commissariamento straordinario è stato, quindi, chiaramente legato a ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica.

La successiva sentenza n. 209 del 2021 ha, poi, precisato che «le Regioni ben possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario. Tali esigenze possono dipendere anche da interventi di razionalizzazione del sistema sanitario, come nel caso di specie, in cui i commissari straordinari hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, svolgendo così funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all'amministrazione ordinaria» (punto 4.1. del Considerato in diritto e, nello stesso senso, sentenza n. 189 del 2022). Entrambe le sentenze da ultimo richiamate si riferiscono a disposizioni regionali che prevedevano la nomina del commissario straordinario in ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica.

5.1.- In particolare, la sentenza n. 189 del 2022 si riferiva a un'ipotesi di vacanza del relativo ufficio e la sentenza n. 209 del 2021 è intervenuta proprio sulla legge reg. Sardegna n. 24 del 2020 (modificata dalle disposizioni impugnate nella presente sede), che conteneva un ampio progetto di riorganizzazione degli enti del sistema sanitario regionale, da realizzarsi anche attraverso l'istituto del commissariamento straordinario, al fine di passare da un sistema di amministrazione accentrato, costituito da un solo ente (l'ATS) che aveva incorporato le precedenti aziende sanitarie locali ed era suddiviso in aree socio-sanitarie locali, a un sistema diffuso, composto da più enti di nuova istituzione (l'Azienda regionale della salute e otto aziende socio-sanitarie locali), tutti dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile. Gli enti commissariati erano quindi tutti di nuova istituzione e privi di un organo di vertice in carica e vi era urgenza di coprire tali posizioni.



Tuttavia, la riorganizzazione disposta dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2025 non ha le stesse caratteristiche di quella del 2020. La nuova legge regionale, infatti, allo scopo di dettare «disposizioni urgenti di adeguamento, razionalizzazione e funzionalizzazione dell'assetto organizzativo ed istituzionale del Sistema sanitario regionale (SSR) [...] anche al fine di garantire una adeguata erogazione dei livelli essenziali di assistenza sull'intero territorio regionale», mantiene il medesimo sistema diffuso, lasciando intatta la ripartizione tra gli enti costituiti nel 2020 e operando una riorganizzazione essenzialmente interna agli stessi, mediante una serie di interventi, che vanno dal trasferimento di presidi ospedalieri da un'azienda all'altra (art. 7) all'attribuzione di nuove competenze (art. 8) e all'integrazione e creazione di nuovi dipartimenti territoriali (artt. 12 e 13) all'interno delle aziende già esistenti.

5.2.- Il commissariamento straordinario previsto dall'impugnato art. 14, comma 1, prescindendo da situazioni di vacanza dei direttori generali ed essendo finalizzato a un mero riordino interno di enti del SSR già esistenti per adeguare il settore ai nuovi indirizzi e alle nuove finalità dell'organo politico neoeletto, senza tuttavia modificare l'assetto generale del sistema di amministrazione di tale Servizio, non rispetta, quindi, i presupposti delineati dalla giurisprudenza costituzionale per l'utilizzo di tale strumento.

Pertanto, l'automatismo decadenziale introdotto dalla disposizione impugnata, ricollegando la risoluzione del rapporto con il direttore generale all'insediamento del commissario straordinario, contrasta con i principi fondamentali sanciti dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016, che tra i presupposti sostanziali e le modalità procedurali per l'esercizio del potere della regione di dichiarare l'immediata decadenza del direttore generale, non ricomprende il ricorso a un «commissariamento in via straordinaria» per le ragioni individuate dalla legge regionale in esame.

5.3.- Alla luce delle considerazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, in relazione all'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016.

Le ulteriori censure prospettate dal ricorrente restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24), nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 13 della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), limitatamente al secondo periodo del comma sostituito;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

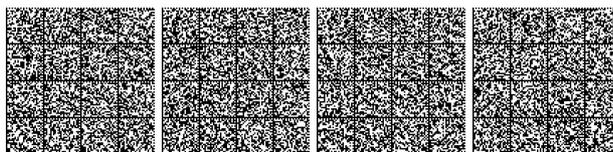
Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 199

*Sentenza 17 novembre - 23 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Obbligo, dal 15 ottobre al 31 dicembre 2021, per il personale delle amministrazioni pubbliche di possedere ed esibire la certificazione verde (c.d. green pass) ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro - Inadempimento - Effetti - Previsione che il lavoratore è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della certificazione o al termine del 31 dicembre 2021, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del posto di lavoro - Perdita della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, della dignità della persona, dei diritti al lavoro e alla salute - Non fondatezza delle questioni.**

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Obbligo vaccinale per i lavoratori pubblici e privati che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età - Obbligo di possedere, fino al 15 giugno 2022, ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, le certificazioni verdi COVID-19 di vaccinazione o di guarigione (c.d. green pass rafforzato) - Inadempimento - Effetti - Previsione che il lavoratore è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della certificazione o al termine indicato, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del posto di lavoro - Perdita della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, della dignità della persona, dei diritti al lavoro e alla salute - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, art. 1, introduttivo dell'art. 9-*quinquies* nel decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87; decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2022, n. 18, art. 1, introduttivo degli artt. 4-*quater*, 4-*quinquies* e 4-*sexies* nel decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 32, primo e secondo comma, e 36.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, introduttivo dell'art. 9-*quinquies* del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87; dell'art. 1 del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo



2022, n. 18, introduttivo degli artt. 4-*quater* e 4-*quinqües*, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, promosso dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra E.A. L., G.B.R. C. e Assessorato delle infrastrutture e della mobilità della Regione siciliana, con ordinanza del 17 febbraio 2025, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento di S. G.;

udita nella camera di consiglio del 17 novembre 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2025.

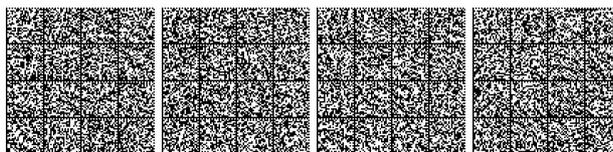
### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 febbraio 2025 (reg. ord. n. 74 del 2025), il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, commi primo e secondo, e 36 della Costituzione, dell'art. 1 del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, «nella parte in cui prevede che, «ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, nell'ambito del territorio nazionale, ... è fatto obbligo di possedere e di esibire, su richiesta, una delle certificazioni verdi COVID-19 da vaccinazione, guarigione o test», nonché nella parte in cui prevede che il lavoratore pubblico privo di certificazione verde «è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della predetta certificazione» e, comunque, non oltre la «cessazione dello stato di emergenza» e che «per i giorni di assenza ingiustificata di cui al primo periodo non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati»»; nonché dell'art. 1 del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2022, n. 18, «nella parte in cui prevede che l'obbligo vaccinale per la prevenzione del Covid-19 «si applica» a tutti i cittadini «che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età», che tutti i lavoratori, pubblici e privati, ultracinquantenni «ai quali si applica l'obbligo vaccinale» «per l'accesso ai luoghi di lavoro nell'ambito del territorio nazionale, devono possedere e sono tenuti a esibire una delle certificazioni verdi COVID-19 di vaccinazione o di guarigione» e che i lavoratori ultracinquantenni destinatari dell'obbligo vaccinale, qualora «comunichino di non essere in possesso della certificazione verde COVID-19 di cui al comma 1 o risultino privi della stessa al momento dell'accesso ai luoghi di lavoro» non possono accedere «ai luoghi di lavoro» e «sono considerati assenti ingiustificati» e che «per i giorni di assenza ingiustificata ..., non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati»».

2.- Il giudice *a quo* riferisce che le due ricorrenti nel giudizio principale sono dipendenti a tempo indeterminato della Regione siciliana, in servizio presso l'Ufficio provinciale della Motorizzazione civile di Catania, alle quali, a decorrere dal 15 ottobre 2021, in attuazione di quanto disposto dall'art. 1 del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, per il settore pubblico (che ha introdotto l'art. 9-*quinqües* nel decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante «Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87), sarebbe stato impedito l'accesso alla sede di lavoro perché prive di una delle richieste certificazioni verdi COVID-19 attestanti la vaccinazione, la guarigione o l'effettuazione di un test antigenico rapido o molecolare (cosiddetto green pass base).

L'impedimento al suddetto accesso sarebbe perdurato con l'entrata in vigore dell'obbligo vaccinale per gli ultracinquantenni disposto dall'art. 1 del d.l. n. 1 del 2022, come convertito, (che ha introdotto gli artt. 4-*quater* e 4-*quinqües* nel decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, recante «Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76), dal momento che le stesse ricorrenti non avrebbero inteso sottoporsi al vaccino e, conseguentemente, non avrebbero potuto accedere al luogo di lavoro in quanto prive della richiesta certificazione.

Poiché il lavoratore privo del green pass base e, dopo l'introduzione dell'obbligo vaccinale, il lavoratore ultracinquantenne privo del green pass rafforzato, non poteva accedere al luogo di lavoro e veniva, di conseguenza, considerato assente ingiustificato, con perdita della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento, le ricorrenti, ultracinquantenni prive di green pass base e, poi, di green pass rafforzato, come precisa l'ordinanza, erano state considerate dal 15 ottobre 2021 assenti ingiustificate senza diritto alla retribuzione e a qualsiasi altro emolumento legato al rapporto di lavoro.



Con ricorso depositato in data 26 marzo 2022, le due lavoratrici chiedevano, pertanto, in via d'urgenza «di essere reintegrate nel posto di lavoro, con il pagamento delle retribuzioni dovute dal momento dell'interdizione dal luogo di lavoro sino all'effettiva reintegra, ovvero, in subordine, di disporre il pagamento di un congruo assegno alimentare, in attesa della definizione del processo». Nel merito, prospettando l'illegittimità costituzionale delle richiamate disposizioni per violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 32 e 36 Cost., le stesse chiedevano l'accertamento del loro «diritto ad essere immediatamente reintegrate nel posto di lavoro e ad ottenere il pagamento della retribuzione, e di ogni altro emolumento comunque denominato, incluso il versamento dei contributi pensionistici direttamente all'Ente previdenziale, con decorrenza dal 15 ottobre 2021, o in via meramente gradata con decorrenza dal 15 febbraio 2022, e fino alla effettiva reintegra, con conseguente condanna della parte resistente alla immediata reintegra delle lavoratrici ed al pagamento delle somme pretese» e, sempre in via gradata, l'accertamento del loro «diritto, per il periodo ricompreso tra il 15 ottobre 2021 e l'effettiva ripresa del servizio, a percepire quanto meno un assegno c.d. alimentare, in ragione del 50% della retribuzione corrente, o di quella diversa, maggior o minore, somma che dovesse essere ritenuta equa e di giustizia, oltre agli assegni per i carichi di famiglia».

All'udienza fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, le ricorrenti rinunciavano alla domanda in via d'urgenza, dando atto di essere state riammesse in servizio il 2 maggio 2022.

In esito all'udienza fissata per la trattazione del merito, il Tribunale ha adottato l'ordinanza in epigrafe, con la quale ha rimesso a questa Corte le già indicate questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, e 1 del d.l. n. 1 del 2022, come convertito, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, commi primo e secondo, e 36 Cost.

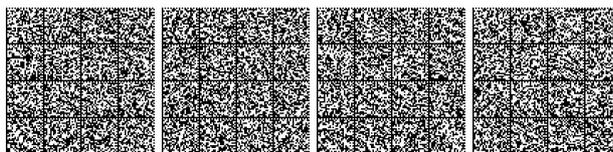
3.- Esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, il rimettente reputa rilevanti le proposte questioni sul presupposto che «solo ove le disposizioni di cui si chiede lo scrutinio di costituzionalità venissero ritenute illegittime, nella parte in cui, appunto, impongono l'esclusione dal contesto lavorativo delle ricorrenti ed il conseguente venir meno del loro diritto al correlato trattamento retributivo, ivi compresa l'erogazione di un assegno alimentare o di qualsiasi altro emolumento di natura assistenziale, le domande attoree potrebbero trovare accoglimento».

4.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* espone unitariamente le ritenute ragioni di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, osservando che «analoghi sono i presupposti applicativi (mancata vaccinazione) e analoghe sono le conseguenze previste, nell'un caso per l'inadempimento dell'obbligo vaccinale e, nell'altro caso, per la mancata sottoposizione a vaccinazione [...], e cioè la sostanziale esclusione dal mondo del lavoro, con la conseguente perdita del relativo trattamento economico» e che «è possibile quindi ritenere che già il citato articolo [1] (così come anche gli artt. 2 e 3) del d.l. n. 127/2021 contenessero un obbligo surrettizio di vaccinazione, essi ponendo i lavoratori di fronte all'alternativa ineludibile di vaccinarsi (qualora non guariti o esentati o, come vedremo, qualora non intendessero sottoporsi a tampone ogni due giorni) o di essere temporaneamente estromessi dal posto di lavoro».

Ciò posto, l'ordinanza tratta preliminarmente le questioni riferite agli artt. 2, 3, 4 e 36 Cost, rilevando innanzitutto che l'art. 2 Cost., nel prevedere una particolare tutela dell'individuo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (tra cui rientrano i luoghi di lavoro), «non sembra permettere l'adozione di misure che, per l'intransigenza e il rigorismo che le connoti, possano arrivare fino al punto di ledere la dignità della persona, circostanza che sicuramente si verifica quando, come disposto dalle norme denunciate, a questa si precluda l'accesso al luogo di lavoro e ad ogni forma di trattamento retributivo, normalmente destinato al sostentamento proprio e della propria famiglia» (a sostegno viene richiamata la sentenza n. 137 del 2021 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92, recante «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita», nella parte in cui prevedeva la revoca di alcune prestazioni assistenziali quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, anche nei confronti di coloro che, condannati per determinati reati, scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere).

Per effetto delle disposizioni censurate, infatti, i lavoratori ultracinquantenni inadempienti all'obbligo vaccinale, e, prima dell'introduzione del suddetto obbligo, i lavoratori privi di green pass base, avrebbero perso «ogni possibilità di far fronte alle esigenze basilari della loro vita, non potendo fare affidamento su alcuna forma di sostegno economico, e, ancor prima e ancor più significativamente, si trovano ad essere privati del diritto fondamentale alla libera esplicazione della loro personalità sul luogo di lavoro». Le disposizioni in esame violerebbero, quindi, il diritto dei lavoratori non vaccinati alla dignità e all'identità personale, intesa come libertà di autodeterminarsi nella vita privata.

In particolare, a proposito dell'obbligo vaccinale, il rimettente espone che sarebbe, infatti, ovvio che, non potendo più frequentare l'ambiente di lavoro, mantenere i rapporti con i colleghi e con gli utenti e arricchire sul campo la propria qualificazione professionale, «i lavoratori non vaccinati, costretti a restare a casa in condizioni di piena inoperosità, hanno subito una grave e perdurante lesione della loro sfera di dignità personale e di integrità morale, finendo per



essere ingiustificatamente ghettonizzati e discriminati rispetto alla generalità dei lavoratori e questo per effetto di una loro scelta - quella di non vaccinarsi - libera e consapevole, non costituente né reato né illecito disciplinare». Precludere «al lavoratore non vaccinato la possibilità di espletare la prestazione lavorativa (anziché applicare altre soluzioni, ad es.: la sottoposizione del lavoratore a un rigido sistema di controllo tramite test di rivelazione del virus; l'assegnazione a mansioni diverse, ove possibili, etc.)» significherebbe, inoltre, privarlo di «un sostentamento minimo per far fronte alle proprie esigenze basilari [...] ad eccessivo detrimento del valore della dignità della persona, con possibile violazione, oltre che dell'art. 2, anche dell'art. 3 Cost.».

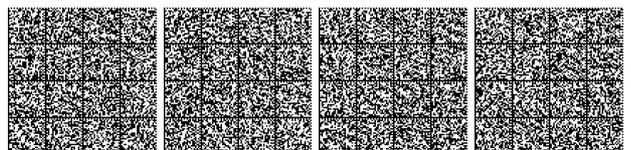
Lesiva della dignità personale sarebbe anche la disposizione introdotta dall'art. 1 del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, che costringeva i lavoratori non vaccinati (tra cui i lavoratori ultracinquantenni prima dell'introduzione dell'obbligo vaccinale), qualora sprovvisti di certificazione di avvenuta guarigione, a sottoporsi periodicamente (ogni due giorni) al test mediante "tamponi", gravandoli così di un onere che «oltre a provocare inevitabili fastidi e sofferenze a livello fisico (provocate dall'inserimento ripetuto dell'apposito attrezzo nelle narici o nella faringe) e sottrazione di tempo di vita alle ordinarie occupazioni personali, a lungo andare comportava un notevole esborso economico per gli interessati».

4.1.- Per altro e connesso profilo, l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2022, come convertito, violerebbe il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., dal momento che il legislatore, nel sancire un obbligo vaccinale generalizzato e indiscriminato per tutti i soggetti ultracinquantenni, lo avrebbe ancorato esclusivamente a una soglia di età anagrafica e non a effettive esigenze di tutela della salute individuale e di prevenzione della diffusione del virus, «senza che sia dato comprendere le ragioni oggettive di natura sanitaria per le quali una persona sana di 50 anni fosse tenuta a vaccinarsi, mentre un soggetto immunodepresso e fragile di 49 anni, viceversa, fosse esentato dal correlativo obbligo» e «senza operare alcuna ragionevole distinzione tra lavoratori addetti a mansioni comportanti contatti costanti con il pubblico degli utenti (in relazione alle quali avrebbero potuto astrattamente ipotizzarsi esigenze di contenimento del rischio di contagio) e lavoratori (come sembrano essere le odierne ricorrenti, assegnate ad un ufficio della Motorizzazione civile) adibiti a mansioni non comportanti tali rischi».

4.2.- Sulla prospettata violazione dell'art. 32, primo comma, Cost., il rimettente osserva che nel caso di specie difetterebbero le condizioni richieste da questa Corte per imporre un trattamento sanitario obbligatorio, quale appunto sarebbe la vaccinazione prevista dalle disposizioni in esame, in quanto la stessa non preserverebbe lo stato di salute di coloro che non vi si sono assoggettati e non escluderebbe conseguenze negative sullo stato di salute di coloro che vi hanno fatto ricorso. Quanto alla prima condizione, l'ordinanza rileva che è «un dato acquisito che la vaccinazione non ha impedito l'ulteriore circolazione del virus, i soggetti vaccinati potendo ugualmente contagiarsi e contagiare» e che «tutt'al più, ha evitato, nei confronti di taluni soggetti fragili, l'ospedalizzazione, il ricovero nei reparti di terapia intensiva ed il decesso». Quanto alla seconda condizione, reputa che la vaccinazione avrebbe «prodotto, in coloro che ad essa si sono sottoposti, conseguenze lesive che appaiono superiori e più significative di quelle normali ed insite in ogni trattamento sanitario o farmacologico e, pertanto, non "tollerabili"», essendo «cronaca di tutti i giorni il fatto che persone giovani e sane, a volte anche atleti e sportivi famosi, vengano colpite da "malori improvvisi" che ne provocano la menomazione o, in alcuni casi, la morte» (a sostegno viene richiamato il rapporto annuale dell'Agenzia italiana del farmaco, AIFA, sulla sicurezza dei vaccini anti COVID-19 relativo al periodo 27 dicembre 2020-26 dicembre 2022 e uno studio pubblicato sulla rivista Vaccines del 2 aprile 2024). Anziché adottare misure costrittive e generalizzate, sarebbe stato, a suo avviso, pertanto, più ragionevole «affidarsi al principio di auto-responsabilità personale, confidando nella prudenza e nella cautela di coloro che, affetti dal morbo, avrebbero dovuto evitare di uscire da casa e di avere contatti con estranei», nonché al «principio di raccomandazione della vaccinazione» in base al quale «le pubbliche autorità, mediante campagne vaccinali ed altre opportune iniziative informative, dovrebbero tentare di suggerire e consigliare i cittadini, convincendo la massa dei pazienti a sottoporsi volontariamente e coscientemente alla vaccinazione, dopo avere meditato ed essersi formati liberamente una propria opinione al riguardo».

4.3.- Con specifico riferimento all'art. 32, secondo comma, Cost., il rimettente osserva che «le estreme e draconiane conseguenze imposte *ex lege* per i lavoratori non sottoposti a vaccinazione (esclusione dalla sede lavorativa, emarginazione dal contesto lavorativo, assenza dal lavoro, privazione di qualsiasi emolumento legato al rapporto di lavoro), con il necessario clamore creatosi agli occhi dei colleghi e degli utenti, abbiano determinato negli interessati la lesione del loro diritto alla riservatezza e al mantenimento della loro vita lavorativa e di relazione», in contrasto con la disposizione costituzionale che vieta alle leggi in materia di trattamenti sanitari obbligatori di «violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

4.4.- Da ultimo, l'ordinanza rileva che l'impossibilità del lavoratore non vaccinato di accedere a forme di assistenza minime, come quella dell'assegno alimentare, arrecherebbe un ulteriore vulnus all'art. 3 Cost. per violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza, posto che determina la privazione di quelle misure di sostegno «previste



persino in caso di sospensione cautelare del lavoratore, laddove quest'ultimo abbia commesso (o sia sospettato di aver integrato la commissione *di*) determinati fatti costituenti reato, idonei a determinare anche l'irrogazione di sanzioni disciplinari» (sono citate a sostegno varie disposizioni tra cui l'art. 82 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato», e l'art. 76 del Contratto collettivo regionale di lavoro della Regione siciliana del 9 maggio 2019, relativo al triennio giuridico 2016-2018).

5.- Le parti del giudizio *a quo* non si sono costituite innanzi a questa Corte, né è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ha depositato atto d'intervento S. G., esponendo di trovarsi nella medesima posizione delle ricorrenti nel giudizio *a quo* (ultracinquantenne non vaccinato, interdetto dal lavoro e privato della retribuzione e di ogni altro emolumento) e di aver intrapreso un analogo giudizio innanzi al Tribunale ordinario di Velletri, prospettando le medesime questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Catania. In vista della camera di consiglio, l'interveniente ha depositato memoria fuori termine chiedendo di celebrare il giudizio in udienza pubblica.

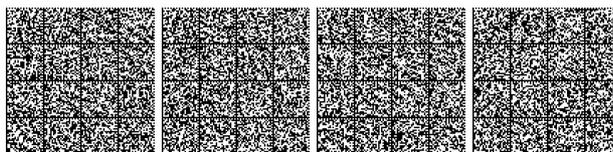
Hanno depositato opinioni scritte, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Droit Uniforme ASBL, la Confederazione legale per i diritti dell'uomo e l'associazione Avvocati liberi - United Lawyers for Freedom, denunciando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame anche per profili ulteriori rispetto a quelli dedotti nell'ordinanza di rimessione. Le opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 14 ottobre 2025.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Catania, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 74 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, commi primo e secondo, e 36 Cost., dell'art. 1 del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, e dell'art. 1 del d.l. n. 1 del 2022, come convertito.

La prima disposizione ha introdotto l'art. 9-*quinquies* nel d.l. n. 52 del 2021, come convertito, il quale al comma 1 dispone, per quanto di interesse ai fini del presente giudizio, che «[d]al 15 ottobre 2021 e fino al 31 dicembre 2021, termine di cessazione dello stato di emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'infezione da SARS-CoV-2, al personale delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, [...], ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, nell'ambito del territorio nazionale, in cui il predetto personale svolge l'attività lavorativa, è fatto obbligo di possedere e di esibire, su richiesta, la certificazione verde COVID-19 di cui all'articolo 9, comma 2» e, al comma 6, che «[i]l personale di cui al comma 1, nel caso in cui comunichi di non essere in possesso della certificazione verde COVID-19 o qualora risulti privo della predetta certificazione al momento dell'accesso al luogo di lavoro, al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nel luogo di lavoro, è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della predetta certificazione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2021, termine di cessazione dello stato di emergenza, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro. Per i giorni di assenza ingiustificata di cui al primo periodo non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati».

La seconda disposizione, sempre per quanto di interesse ai fini del presente giudizio, ha introdotto gli artt. 4-*quater* e 4-*quinquies* nel d.l. n. 44 del 2021, come convertito, disponendo, che «[d]alla data di entrata in vigore della presente disposizione e fino al 15 giugno 2022, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, di cui all'articolo 3-*ter*, si applica ai cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione europea residenti nel territorio dello Stato, nonché agli stranieri di cui agli articoli 34 e 35 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età, fermo restando quanto previsto dagli articoli 4, 4-*bis* e 4-*ter*» (art. 4-*quater*, comma 1); che «[a] decorrere dal 15 febbraio 2022, i soggetti di cui agli articoli 9-*quinquies*, commi 1 e 2, 9-*sexies*, commi 1 e 4, e 9-*septies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, ai quali si applica l'obbligo vaccinale di cui all'articolo 4-*quater* del presente decreto, per l'accesso ai luoghi di lavoro nell'ambito del territorio nazionale, devono possedere e sono tenuti a esibire una delle certificazioni verdi COVID-19 di vaccinazione o di guarigione di cui all'articolo 9, comma 2, lettere a), b) e c-*bis*), del decreto-legge n. 52 del 2021» (art. 4-*quinquies*, comma 1); che i «lavoratori di cui al comma 1, nel caso in cui comunichino di non essere in possesso della certificazione verde COVID-19 di cui al comma 1 o risultino privi della stessa al momento dell'accesso ai luoghi di lavoro, al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori



nei luoghi di lavoro, sono considerati assenti ingiustificati, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro, fino alla presentazione della predetta certificazione e, comunque, non oltre il 15 giugno 2022. Per i giorni di assenza ingiustificata di cui al primo periodo, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati. Per le imprese, fino al 15 giugno 2022, si applica l'articolo 9-septies, comma 7, del decreto-legge n. 52 del 2021» (art. 4-quinquies, comma 4).

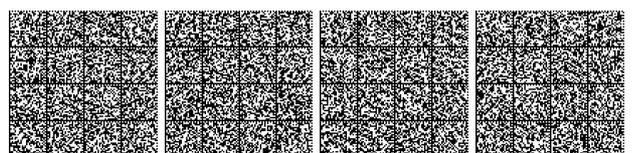
In sintesi, la prima disposizione stabilisce che, «al fine di prevenire la diffusione dell'infezione da SARS-CoV-2», per accedere ai luoghi di lavoro il personale del settore pubblico deve possedere ed esibire una certificazione da vaccinazione, guarigione o test (cosiddetto green pass base: art. 9, comma 1, lettera a-bis, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito e modificato) e che, in caso di mancato possesso della suddetta certificazione, il lavoratore, «al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nel luogo di lavoro», è considerato assente ingiustificato, senza diritto alla retribuzione né altro compenso o emolumento, per i giorni di assenza ingiustificata, sia pure conservando il posto di lavoro e non subendo conseguenze disciplinari. La seconda disposizione sancisce, invece, l'obbligo vaccinale per gli ultracinquantenni, stabilendo che, ai fini dell'accesso al luogo di lavoro, i lavoratori (pubblici e privati) destinatari dell'obbligo vaccinale debbano possedere ed esibire una certificazione di vaccinazione o guarigione (cosiddetto green pass rafforzato: art. 9, comma 1, lettera a-ter, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito e modificato), e che, in caso di mancato possesso della suddetta certificazione, il lavoratore, «al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nel luogo di lavoro», è considerato assente ingiustificato, senza diritto alla retribuzione né altro compenso o emolumento per i giorni di assenza ingiustificata, sia pure conservando il posto di lavoro e non subendo conseguenze disciplinari. Le conseguenze per il mancato adempimento degli obblighi sanciti dalle due disposizioni sono esattamente le stesse, ma, con l'entrata in vigore della seconda disposizione, l'obbligo vaccinale (o comunque l'obbligo di possedere ed esibire una certificazione di vaccinazione o guarigione, cosiddetto green pass rafforzato) ha sostituito per chi ne fosse destinatario l'obbligo di esibire e possedere il green pass base sancito dalla prima disposizione, il quale ha così continuato a operare esclusivamente per i lavoratori infracinquantenni.

2.- Il giudice rimettente ritiene in primo luogo che le conseguenze previste per il mancato adempimento degli obblighi di prevenzione sanitaria sanciti dalle disposizioni censurate ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro siano lesive innanzitutto degli artt. 2, 3, 4 e 36 Cost. Tali conseguenze - individuate nel divieto di accedere ai luoghi di lavoro con perdita della retribuzione e di ogni altro emolumento, ivi compreso l'assegno alimentare - priverebbero i lavoratori inadempienti di «ogni possibilità di far fronte alle esigenze basilari della loro vita, non potendo fare affidamento su alcuna forma di sostegno economico, e, ancor prima e ancor più significativamente, [...] del diritto fondamentale alla libera esplicitazione della loro personalità sul luogo di lavoro», sicché, non potendo più frequentare l'ambiente di lavoro, mantenere i rapporti con i colleghi e con gli utenti e arricchire sul campo la loro qualificazione professionale, «i lavoratori non vaccinati, costretti a restare a casa in condizioni di piena inoperosità, hanno subito una grave e perdurante lesione della loro sfera di dignità personale e di integrità morale, finendo per essere ingiustificatamente ghezzati e discriminati rispetto alla generalità dei lavoratori e questo per effetto di una loro scelta - quella di non vaccinarsi - libera e consapevole, non costituente né reato né illecito disciplinare».

2.1.- Le suddette conseguenze contrasterebbero altresì con l'art. 32, secondo comma, Cost., il quale preclude alle leggi in materia di trattamenti sanitari obbligatori di «violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

2.2.- Per altro profilo, l'impossibilità del lavoratore non vaccinato di accedere (anche) all'assegno alimentare risulterebbe in contrasto con il principio di eguaglianza e ragionevolezza enunciato dall'art. 3 Cost., considerato che il diritto al suddetto assegno è riconosciuto al lavoratore sospeso cautelamente dal servizio a seguito di sottoposizione a procedimento penale e/o disciplinare.

2.3.- Il rimettente dubita anche della legittimità costituzionale dell'obbligo vaccinale in sé considerato, in tesi surrettiziamente sancito già dal d.l. n. 127 del 2021, laddove pone «i lavoratori di fronte all'alternativa ineludibile di vaccinarsi (qualora non guariti o esentati o, [...] qualora non intendessero sottoporsi al tampone ogni due giorni) o di essere temporaneamente estromessi dal posto di lavoro». Secondo l'ordinanza di rimessione, entrambi i suddetti «obblighi» (quello esplicito e quello surrettizio) si sostanzierebbero in un trattamento sanitario obbligatorio non rispettoso dell'art. 32, primo comma, Cost. in quanto non preserverebbe lo stato di salute di coloro che non vi sono assoggettati e non escluderebbe conseguenze negative sullo stato di salute di coloro che vi sono assoggettati. Da un lato, infatti, sarebbe «un dato acquisito che la vaccinazione non ha impedito l'ulteriore circolazione del virus, i soggetti vaccinati potendo ugualmente contagiarsi e contagiare»; dall'altro, la vaccinazione avrebbe «prodotto, in coloro che ad essa si sono sottoposti, conseguenze lesive che appaiono superiori e più significative di quelle normali ed insite in ogni trattamento sanitario o farmacologico e, pertanto, non "tollerabili"», essendo «cronaca di tutti i giorni il fatto che persone giovani e sane, a volte anche atleti e sportivi famosi, vengano colpite da "malori improvvisi" che ne provocano la menomazione o, in alcuni casi, la morte».



2.4.- Inoltre, l'obbligo vaccinale per gli ultracinquantenni violerebbe il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., determinando una ingiustificata disparità di trattamento tra gli ultracinquantenni e gli infracinquantenni. Come si è già precisato, il giudice *a quo* contesta che l'obbligo sia ancorato esclusivamente a una soglia di età anagrafica, anziché a effettive esigenze di tutela della salute individuale e di prevenzione della diffusione del virus, e che esso sia stato imposto «senza operare alcuna ragionevole distinzione tra lavoratori addetti a mansioni comportanti contatti costanti con il pubblico degli utenti (in relazione alle quali avrebbero potuto astrattamente ipotizzarsi esigenze di contenimento del rischio di contagio) e lavoratori (come sembrano essere le odierne ricorrenti, assegnate ad un ufficio della motorizzazione) adibiti a mansioni non comportanti tali rischi».

2.5.- Dal suo canto, la necessità di «sottoporsi ogni due giorni al tampone» per ottenere il green pass base in assenza di vaccinazione o avvenuta guarigione sarebbe lesiva della dignità della persona, in quanto provocherebbe fastidi e sofferenze a livello fisico, sottrarrebbe tempo alle ordinarie occupazioni personali e comporterebbe «a lungo andare» un notevole esborso economico.

3.- In via preliminare, con riguardo all'intervento di S. G., si osserva che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 140 del 2024, n. 39 del 2024, n. 130 del 2023 e n. 158 del 2020), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale). In questo ambito, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto quando si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 66 del 2025, n. 140, n. 39 e n. 22 del 2024, n. 206 del 2019). Non è, dunque, sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire.

Poiché S. G. non è parte del giudizio *a quo* e, per quanto sopra richiamato, non può, ritenersi titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, il suo intervento deve essere dichiarato inammissibile.

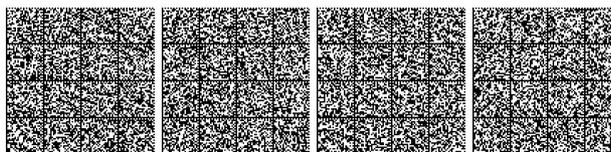
4.- Sempre in via preliminare, occorre richiamare il costante orientamento di questa Corte secondo cui «non possono essere presi in considerazione “ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2011, n. 236 del 2009, n. 56 del 2009, n. 86 del 2008)” (sentenza n. 203 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 150 e n. 85 del 2020)» (sentenza n. 165 del 2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Questa Corte deve pertanto pronunciarsi soltanto sulle questioni poste dall'ordinanza di rimessione, mentre ogni questione diversa, come quelle dedotte nelle opinioni degli amici curiae, rimane estranea al *thema decidendum*.

5.- Passando al merito, per ragioni di ordine logico-espositivo, verranno dapprima esaminate le questioni riguardanti gli obblighi censurati in sé considerati e, poi, quelle riguardanti le conseguenze derivanti dal loro mancato adempimento.

6.- La questione riguardante l'obbligo vaccinale sancito dal d.l. n. 1 del 2022, sollevata con riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., non è fondata.

6.1.- Le ragioni che hanno indotto a introdurre l'obbligo del vaccino anti SARS-CoV-2 per gli ultracinquantenni risultano chiaramente anche dai lavori preparatori della legge di conversione del suddetto decreto, nei quali si sottolinea come la necessità di assicurare la massima copertura vaccinale a tale fascia di popolazione si basi «su evidenze scientifiche nazionali e internazionali accumulate sia nel corso della pandemia che nell'ultimo mese, periodo di crescente circolazione della variante Omicron del virus Sars-CoV-2». Vi si aggiunge poi che «tutti i dati a disposizione hanno infatti mostrato una frequenza maggiore (incidenza) di infezioni gravi ed esiti peggiori in soggetti di questa fascia di età» e si rimarca pure che l'incidenza di ospedalizzazioni, ricoveri in terapia intensiva e decessi «è molto più elevata rispetto alla popolazione più giovane e soprattutto nei soggetti non vaccinati»; e che, di conseguenza, «alla luce dei dati esposti, per la protezione dei soggetti di età superiore a cinquanta anni la vaccinazione e i relativi richiami effettuati secondo le raccomandazioni del Ministero della Salute rimangono l'intervento più efficace per ridurre la malattia grave e il conseguente ricorso all'assistenza sanitaria» (così la relazione di presentazione del d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 1 del 2022).

L'obbligo vaccinale per gli ultracinquantenni introdotto dalla suddetta disposizione teneva, dunque, in considerazione i dati scientifici e statistici in quel momento disponibili, che individuavano in tale fascia di popolazione i soggetti colpiti con più frequenza da infezioni gravi ed esiti peggiori della malattia, con le relative conseguenze in termini di



maggior incidenza delle ospedalizzazioni. Come indicato dalla stessa disposizione, l'introduzione dell'obbligo vaccinale mirava, infatti, a «tutelare la salute pubblica» e a «mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza», risolvendosi in una misura finalizzata a proteggere i più fragili e a preservare gli ospedali (anche) dall'eccessivo sovraccarico dovuto all'aumento delle ospedalizzazioni.

In altre occasioni, questa Corte ha già rilevato come «le autorità scientifiche attestino concordemente la sicurezza dei vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 oggetto di [autorizzazione in commercio condizionata] CMA e la loro efficacia nella riduzione della circolazione del virus (come emerge dalla diminuzione del numero dei contagi, nonché del numero di casi ricoverati, in area medica e in terapia intensiva, e dall'entità dei decessi associati al SARS-CoV-2 relativi al periodo che parte dall'inizio della campagna di vaccinazione di massa risalente a marzo-aprile 2021)» e che, pertanto, appare «evidente [...], in coerenza con il dato medico-scientifico che attesta la piena efficacia del vaccino e l'idoneità dell'obbligo vaccinale rispetto allo scopo di ridurre la circolazione del virus, la non irragionevolezza del ricorso ad esso, “[a] fronte di ‘un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque’ (sentenza n. 127 del 2022)” (sentenza n. 171 del 2022), caratterizzato da rapidità e imprevedibilità del contagio» (sentenza n. 14 del 2023, punto 11 del Considerato in diritto). Al contempo, la vaccinazione è stata ritenuta una misura proporzionata alle finalità perseguite «in ragione della natura transitoria dell'imposizione dell'obbligo vaccinale, correlata alla sua rigorosa modulazione in stretta connessione con l'andamento della situazione pandemica» (sentenza n. 185 del 2023, punto 7 del Considerato in diritto).

Tali considerazioni valgono anche per la questione odierna.

L'obiettivo di proteggere i soggetti più fragili, coerente con le evidenze scientifiche e statistiche disponibili al tempo, rivela chiaramente una legittima finalità di tutela della salute pubblica, anche in termini di contenimento del carico ospedaliero, che giustifica l'introduzione dell'obbligo in questione. Come più volte affermato da questa Corte, infatti, la discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso cui assicurare una prevenzione efficace delle malattie infettive deve essere esercitata «sulla base delle conoscenze medico-scientifiche fornite dalle autorità di settore al momento dell'assunzione della decisione» (sentenza n. 14 del 2023, punto 8.2. del Considerato in diritto).

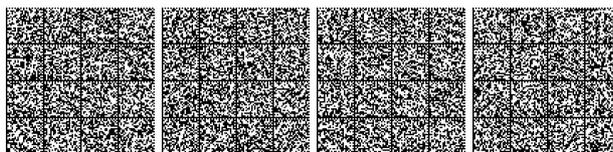
Conseguentemente, la non irragionevolezza delle disposizioni attualmente censurate deve essere scrutinata in base alle conoscenze medico-scientifiche disponibili al momento della loro adozione, nonché «in considerazione della peculiarità delle condizioni epidemiologiche» sussistenti a quel momento e, in particolare, «della gravità e dell'imprevedibilità del decorso della pandemia» (sentenza n. 186 del 2023, punto 5.1. del Considerato in diritto).

In definitiva, il fatto che l'obbligo vaccinale sia rivolto esclusivamente ai soggetti ultracinquantenni non determina un'irragionevole disparità di trattamento rispetto a quelli infracinquantenni, ma, come emerge dagli indicati lavoratori preparatori, risponde a una valutazione non irragionevole delle evidenze scientifiche che individuavano nei primi i soggetti più esposti alla malattia severa. E la misura risulta non sproporzionatamente preordinata a tutelare la salute pubblica, in quanto rivolta a proteggere i soggetti più fragili, a contenere il carico ospedaliero, oltre che, pur sempre, a ridurre la circolazione del virus.

6.2.- Nemmeno la lamentata assenza di una «ragionevole distinzione tra lavoratori addetti a mansioni comportanti contatti costanti con il pubblico degli utenti (in relazione alle quali avrebbero potuto astrattamente ipotizzarsi esigenze di contenimento del rischio di contagio) e lavoratori (come sembrano essere le odierne ricorrenti, assegnate ad un ufficio della motorizzazione) adibiti a mansioni non comportanti tali rischi» esclude la ragionevolezza e proporzionalità dell'obbligo in esame. Come si è già rilevato, l'obbligo vaccinale censurato è stato introdotto per tutelare tutti i soggetti ultracinquantenni in quanto fragili e più esposti alla malattia severa, a prescindere dalla circostanza che siano lavoratori o meno e dalle mansioni che possano eventualmente svolgere. La censura appare pertanto non fondata anche sotto questo profilo, poiché travisa la *ratio* sottesa all'imposizione dell'obbligo, ritenendola erroneamente ancorata alla tipologia delle mansioni svolte.

7.- Anche la questione sollevata in riferimento all'art. 32, primo comma, Cost., non è fondata.

7.1.- Innanzitutto, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, le evidenze scientifiche disponibili al momento di entrata in vigore dell'obbligo vaccinale confermano l'efficacia della vaccinazione anti COVID-19 come misura di prevenzione fondamentale per contenere la diffusione dell'infezione. Al riguardo, questa Corte ha già rilevato che, secondo quanto affermato dall'Istituto superiore di sanità (ISS), «“[l]a vaccinazione anti-COVID-19 costituisce una misura di prevenzione fondamentale per contenere la diffusione dell'infezione da SARS-CoV-2”» e che ««[n]umerose evidenze scientifiche internazionali hanno dimostrato l'elevata efficacia dei vaccini anti-COVID-19 disponibili ad oggi, sia nella popolazione generale sia in specifici sottogruppi di categorie a rischio, inclusi gli operatori sanitari (pagine 2 e 3 della nota dell'ISS)» (sentenza n. 14 del 2023, punto 10.2. del Considerato in diritto). Nella stessa occasione, si è, poi, evidenziato che «[a]l di là della fisiologica eterogeneità delle risposte immunitarie dei singoli individui e della maggiore capacità della variante Omicron di eludere l'immunità rispetto alle varianti precedenti, viene attestato che “la protezione rimane elevata specialmente nei confronti della malattia severa o peggior esito” (pagina 3 della nota



dell'ISS)» e che sempre l'ISS ha, inoltre, chiarito che «“anche se l'efficacia vaccinale non è pari al 100%, ma del resto nessun vaccino ha una tale efficacia, l'elevata circolazione del virus SARS-CoV-2 rende comunque rilevante la quota di casi prevenibile (pagina 5 della nota dell'ISS)”» (ancora sentenza n. 14 del 2023, punto 10.2. del Considerato in diritto).

7.2.- Quanto al rilievo che i trattamenti sanitari obbligatori non devono nuocere alla salute di chi vi è assoggettato, questa Corte ha già preso in attenta considerazione le conclusioni dell'AIFA e dell'ISS sulla sicurezza dei vaccini anti COVID-19. A tale proposito ha, in particolare, rimarcato che, «[s]econdo le conclusioni esposte, “la maggior parte delle reazioni avverse ai vaccini sono non gravi e con esito in risoluzione completa. Le reazioni avverse gravi hanno una frequenza da rara a molto rara e non configurano un rischio tale da superare i benefici della vaccinazione»; e ha soggiunto che «[n]on è stato inoltre osservato alcun eccesso di decessi a seguito di vaccinazione e il numero di casi in cui la vaccinazione può aver contribuito all'esito fatale dell'evento avverso è estremamente esiguo e comunque non tale da inficiare il beneficio di tali medicinali” (pagine 26 e 27 della nota dell'AIFA)» (sentenza n. 14 del 2023, punto 10.3. del Considerato in diritto). Ha inoltre precisato che «[s]empre relativamente al profilo della sicurezza, l'ISS, a sua volta, attesta che “[a]d oggi miliardi di persone nel mondo sono state vaccinate contro COVID-19. I vaccini anti SARS-CoV-2 approvati sono stati attentamente testati e continuano ad essere monitorati costantemente. Numerose evidenze scientifiche internazionali hanno confermato la sicurezza dei vaccini anti-COVID-19” (pagina 6 della nota dell'ISS)» (ancora sentenza n. 14 del 2023, punto 10.3. del Considerato in diritto).

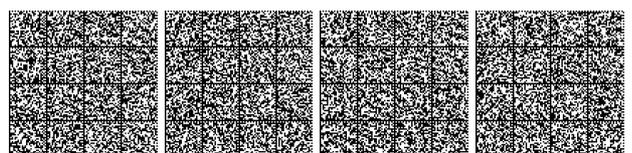
Del resto, questa Corte ha affermato, anche con riferimento ai vaccini anti SARS-CoV-2, che «il rischio remoto di eventi avversi anche gravi non possa, in quanto tale, reputarsi non tollerabile, costituendo piuttosto [...] titolo per l'indennizzo» e che «devono ritenersi leciti i trattamenti sanitari, e tra questi le vaccinazioni obbligatorie, che, al fine di tutelare la salute collettiva, possano comportare il rischio di “conseguenze indesiderate, pregiudizievoli oltre il limite del normalmente tollerabile” (sentenza n. 118 del 1996)» (sentenza n. 14 del 2023, punto 5.3. del Considerato in diritto). Il fatto che un trattamento sanitario possa considerarsi lecito pur se comporti il rischio remoto di conseguenze avverse anche gravi, conferma, anche riguardo a tale profilo, la non fondatezza della questione.

8.- È parimenti non fondata la questione riguardante la necessità di «sottoporsi ogni due giorni al tampone», dalla quale il rimettente desume una lesione della dignità personale.

Gli unici elementi addotti dall'ordinanza per giustificare la prospettata lesione riguardano la «provocazione di inevitabili fastidi e sofferenze a livello fisico (provate dall'inserimento ripetuto dell'apposito attrezzo nelle narici o nella faringe)», la «sottrazione di tempo di vita alle ordinarie occupazioni personali» e il fatto che «a lungo andare» la sottoposizione a tampone avrebbe comportato «un notevole esborso economico». Anche volendo prescindere dalla genericità delle suddette affermazioni, è evidente che il tempo richiesto per la sottoposizione a tampone non è idoneo a impedire lo svolgimento delle ordinarie occupazioni personali, così come l'operazione in sé, per un verso, non implica alcun apprezzamento negativo della persona che vi è sottoposta e, per l'altro, anche in considerazione della sua breve durata, non appare in grado di provocare sofferenze fisiche significative. Pertanto, non è tale da compromettere o ledere la dignità personale. Inoltre il rimettente non circostanzia l'effettiva entità e incidenza del lamentato «notevole esborso economico», che, in ogni caso, non vale a condizionare l'autodeterminazione al punto da prevalere sull'esigenza di ridurre la diffusione nei luoghi di lavoro di un virus di eccezionale gravità come il SARS-CoV-2. L'obbligo in questione è, invero, una misura meramente transitoria (legata alla straordinarietà del contesto pandemico) che, in modo non irragionevole né sproporzionato, realizza quel necessario «contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto negativo di non assoggettabilità a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con il coesistente diritto degli altri e quindi con l'interesse della collettività» (ancora sentenza n. 14 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto, richiamando le sentenze n. 5 del 2018, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990, la quale, al punto 2 del Considerato in diritto, ha affermato che il rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività «esige che in nome di esso, e quindi della solidarietà verso gli altri, ciascuno possa essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico», fermo restando che l'eventuale sacrificio della salute di ciascuno per la tutela della salute degli altri «implica il riconoscimento, per il caso che il rischio si avveri [...] di un equo ristoro»).

In altra parte dell'ordinanza, del resto, lo stesso Tribunale individua proprio nella «sottoposizione del lavoratore a un rigido sistema di controllo tramite test di rivelazione del virus» una delle misure alternative che avrebbero potuto consentire al lavoratore non vaccinato di espletare la prestazione lavorativa e così fruire del sostentamento necessario alla soddisfazione dei suoi bisogni primari.

9.- Si possono a questo punto esaminare le questioni riguardanti le conseguenze del mancato adempimento degli obblighi introdotti dalle disposizioni censurate ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 4 e 36 Cost. Come già precisato, le conseguenze sono le stesse per l'inadempimento di entrambi gli obblighi e si sostanziano nel divieto di accedere ai luoghi di lavoro, nell'essere considerati assenti ingiustificati e nella perdita della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento legato al rapporto di lavoro.

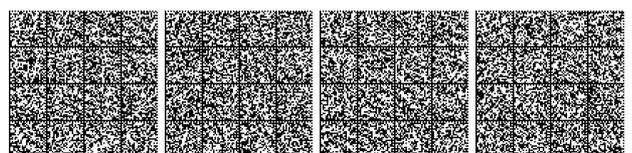


9.1.- Merita anzitutto rilevare che, nella prospettiva del rimettente, la dedotta lesione della dignità personale finisce per confondersi con quella del diritto al lavoro. È rivelatore in tal senso il passaggio dell'ordinanza in cui si afferma che «il diritto al lavoro costituisce una delle principali prerogative dell'individuo che trova protezione nell'ambito dei “principi fondamentali” della Carta costituzionale [...]. Nel momento in cui la legge, nel precludere al lavoratore non vaccinato la possibilità di espletare la prestazione lavorativa [...], non consente neppure che lo stesso possa fruire di un sostentamento minimo, essa, così facendo, non può che esporsi al dubbio di rivelarsi eccessivamente sbilanciata e sproporzionata ad eccessivo detrimento del valore della dignità della persona». In sostanza, secondo il giudice rimettente, la lesione della dignità personale deriverebbe a monte dalla lesione del diritto al lavoro, sul presupposto che se un soggetto viene privato del lavoro, della retribuzione e dei benefici connessi alla frequenza dell'ambiente lavorativo (rapporti con i colleghi e con gli utenti e conseguente arricchimento professionale) non è in grado di sostentarsi e di vivere dignitosamente.

9.2.- Ciò posto, poiché il luogo di lavoro è uno degli ambienti più esposti alla circolazione del virus, è necessario che la salute dei soggetti che lo frequentano riceva adeguata protezione. A tal fine, come si è già precisato, l'art. 1 del d.l. n. 127 del 2021, come convertito (inserendo l'art. 9-*quinquies* nel d.l. n. 52 del 2021, come convertito) ha disposto che, per accedere al luogo di lavoro, i lavoratori del settore pubblico, a prescindere dall'età, debbano esibire e possedere il green pass base (da vaccinazione, guarigione o test) e che, in mancanza, «al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro», non possano accedervi e siano considerati assenti ingiustificati senza diritto alla retribuzione (pur conservando il posto e senza conseguenze disciplinari). Con il d.l. n. 1 del 2022, come convertito, per i lavoratori ultracinquantenni la medesima finalità di protezione della salute nei luoghi di lavoro è assolta dall'obbligo vaccinale, che, a prescindere dallo status di lavoratore, è già generalmente imposto a coloro che abbiano superato i cinquant'anni, in quanto soggetti fragili, a tutela della salute generale e per evitare il sovraccarico delle strutture ospedaliere. È, infatti, evidente che, quando un soggetto ultracinquantenne è anche un lavoratore, l'obbligo vaccinale di cui è destinatario rappresenta, secondo elementari criteri di logica, lo strumento deputato anche a «tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro». Il fatto che agli ultracinquantenni sia precluso di accedere a tali luoghi con il green pass base è coerente con la loro situazione di soggetti destinatari dell'obbligo vaccinale. Se, infatti, si consentisse anche agli ultracinquantenni di accedere con il solo green pass base, ne risulterebbe depotenziato l'obbligo vaccinale imposto a tutela della loro salute e degli effetti di carattere generale che ne conseguono; obbligo che, se rapportato al contesto lavorativo, assolve efficacemente anche alla funzione di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. È per questa ragione che l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2022, come convertito, (inserendo l'art. 4-*quinquies* nel d.l. n. 44 del 2021, come convertito), nel riprendere la formula utilizzata dall'art. 1 del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, dispone che, «al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro», gli ultracinquantenni sprovvisti del green pass rafforzato non possono accedere ai luoghi di lavoro e sono considerati assenti ingiustificati senza diritto alla retribuzione (pur conservando il posto di lavoro e senza conseguenze disciplinari).

Le richiamate conseguenze del mancato adempimento dei rispettivi obblighi sanitari, entrambi non irragionevoli e non sproporzionati come già ampiamente detto, rispondono, dunque, nell'ambito del rapporto di lavoro, alla finalità di «tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nei luoghi» dove esso si svolge; e al contempo rappresentano un importante deterrente - diverso dalle sanzioni che puniscono l'accesso in violazione del divieto - per indurre i lavoratori a rispettare gli obblighi in esame.

9.3.- Ciò posto, le questioni sollevate richiedono di chiarire se il diritto di svolgere l'attività lavorativa debba essere sempre e comunque garantito o se, invece, vi siano casi in cui esso possa essere compromesso o sacrificato. In quest'ottica, la problematica è stata già affrontata da questa Corte, in particolare con la sentenza n. 15 del 2023, che ha affermato che «[i]l diritto fondamentale al lavoro, garantito nei principi enunciati dagli artt. 4 e 35 Cost., avuto riguardo al dipendente che abbia scelto liberamente di non adempiere all'obbligo vaccinale, non implica necessariamente il diritto di svolgere l'attività lavorativa ove la stessa costituisca fattore di rischio per la tutela della salute pubblica (...)» (punto 12.2. del Considerato in diritto). Nell'obiettivo di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, l'obbligo di vaccinazione viene, infatti, a integrare *ex lege* il contratto di lavoro, configurandosi come un ulteriore obbligo inerente al rapporto di lavoro. Si è, così, testualmente precisato che «[a]ll'inosservanza dell'obbligo vaccinale, la legge impositiva dello stesso attribuisce rilevanza meramente sinallagmatica, cioè sul piano degli obblighi e dei diritti nascenti dal contratto di lavoro, quale evento determinante la sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere attività lavorative che comportassero, in qualsiasi altra forma e in considerazione delle necessità dell'ambiente di cura, il rischio di diffusione del contagio da SARS-Cov-2» (punto 12.1. del Considerato in diritto). Se, pertanto, tale obbligo resta inadempito dal lavoratore per una sua scelta individuale, la prestazione da questo offerta «non è conforme al contratto, come integrato dalla legge» e, pertanto, deve ritenersi «giustificato il rifiuto della stessa da parte del datore di lavoro» e «lo stato di quiescenza in cui entra l'intero rapporto è semplicemente un mezzo per la conservazione dell'equilibrio giuridico- economico del contratto» (punto 13.5. del Considerato in diritto). In altri termini, come chiarito dalla richiamata sentenza, la mancata corresponsione della retribuzione è coerente con il sinallagma contrattuale, che, così come integrato dalla legge a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, richiede il rispetto degli obblighi di prevenzione sanitaria imposti dalle disposizioni censurate.



Le conseguenze derivanti dal mancato adempimento di tali obblighi non ledono, pertanto, alcuno degli evocati parametri costituzionali: né il diritto al lavoro e alla retribuzione (artt. 4 e 36 Cost), né il diritto alla dignità personale nell'accezione fatta propria dall'ordinanza (art. 2 Cost.), né il principio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.). In primo luogo, perché sono comunque frutto di una scelta individuale. In secondo luogo, perché l'inosservanza di tali obblighi assume una rilevanza "meramente sinallagmatica" sul piano delle condizioni nascenti dal contratto di lavoro, nel senso che il loro inadempimento rende la prestazione non conforme alle regole del rapporto, giustificando così la preclusione a svolgere l'attività lavorativa e la conseguente privazione della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento. In terzo luogo, perché si tratta pur sempre di obblighi posti a tutela della salute degli altri, la cui ragionevolezza e proporzionalità, in casi analoghi, è stata più volte affermata e ribadita da questa Corte (*supra*); da ultimo, perché gli obblighi in questione sono meramente transitori e il loro inadempimento non determina né la perdita del posto di lavoro né conseguenze disciplinari.

Alla luce delle suesposte considerazioni è pertanto evidente l'inconferenza del richiamo - contenuto nell'ordinanza di rimessione - alla sentenza di questa Corte n. 137 del 2021, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevedeva la revoca di alcune prestazioni assistenziali, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili (anche) nei confronti di coloro che, condannati per determinati reati, scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. Come del resto rilevato anche dallo stesso rimettente, la pronuncia da ultimo citata riguarda prestazioni meramente assistenziali, mentre la questione attualmente scrutinata concerne il trattamento retributivo correlato alla prestazione lavorativa.

10.- Le considerazioni che precedono possono estendersi alla questione sollevata in riferimento all'art. 32, secondo comma, Cost. Al di là del formale riferimento al suddetto parametro, la questione è essenzialmente analoga a quella sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 4 e 36 Cost., in quanto nella sostanza lamenta la lesione della vita di relazione dovuta alle conseguenze della mancata vaccinazione. Pertanto, al pari dell'altra, anche tale questione deve ritenersi non fondata per le ragioni che si sono già espone.

11.- Da ultimo, non è fondata anche la questione riguardante l'assegno alimentare, sollevata con riferimento al principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sul presupposto che, a differenza dei lavoratori inadempienti agli obblighi sanciti dalle disposizioni censurate, quelli sospesi dal servizio a seguito di sottoposizione a procedimento penale o disciplinare avrebbero comunque diritto al suddetto assegno.

La questione è stata già esaminata da questa Corte ribadendo per l'assegno alimentare le richiamate conclusioni maturate a proposito della retribuzione (sentenza n. 15 del 2023, punti 14.2. e 14.3. del Considerato in diritto e sentenza n. 188 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto).

Come per la retribuzione, la mancata erogazione di un assegno alimentare in favore del lavoratore inadempiente agli obblighi imposti dalle disposizioni impugnate si giustifica in base al principio generale di corrispettività, dal momento che tale assegno è pur sempre collegato alla prestazione lavorativa. Conseguentemente, se la prestazione lavorativa non può essere svolta, l'assegno non può essere riconosciuto.

11.1.- Né potrebbe ravvisarsi alcuna disparità di trattamento rispetto al lavoratore sospeso dal servizio a seguito di sottoposizione a procedimento penale o disciplinare. Al riguardo, questa Corte ha già affermato che, nei casi indicati, «il riconoscimento dell'assegno alimentare si giustifica alla luce della necessità di assicurare al lavoratore un sostegno quando la temporanea impossibilità della prestazione sia determinata da una rinuncia unilaterale del datore di lavoro ad avvalersene e da atti o comportamenti che richiedono di essere accertati in vista della prosecuzione del rapporto», ma che ben diverso «è il caso in cui, per il fatto di non aver adempiuto all'obbligo vaccinale, è il lavoratore che decide di sottrarsi unilateralmente alle condizioni di sicurezza che rendono la sua prestazione lavorativa, nei termini anzidetti, legittimamente esercitabile» (sentenza n. 15 del 2013, punto 14.4. del Considerato in diritto).

11.2.- Le stesse conclusioni valgono anche se all'assegno alimentare voglia attribuirsi natura assistenziale e non retributiva. Come sempre rilevato da questa Corte, «anche muovendo da tale premessa interpretativa, tuttavia, rimane smentita la conclusione che configuri quale soluzione costituzionalmente obbligata l'accollo al datore di lavoro della erogazione solidaristica, in favore del lavoratore che non abbia inteso vaccinarsi e che sia perciò solo temporaneamente inidoneo allo svolgimento della propria attività lavorativa, di una provvidenza di natura assistenziale, esulante dai diritti di lavoro, atta a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita del dipendente e della sua famiglia. Posto cioè che l'erogazione dell'assegno alimentare rappresenta per il datore di lavoro un costo netto, senza corrispettivo, non è irragionevole che il legislatore ne faccia a lui carico quando l'evento impeditivo della prestazione lavorativa abbia carattere oggettivo, e non anche quando l'evento stesso rifletta invece una scelta - pur legittima - del prestatore d'opera» (sentenza n. 15 del 2023, punto 14.5. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 188 del 2024, punto 5 del Considerato in diritto).



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento di S. G.;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, commi primo e secondo, 32, e 36 della Costituzione, dal Tribunale di ordinario Catania, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2022, n. 18, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, commi primo e secondo, e 36 Cost., dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250199

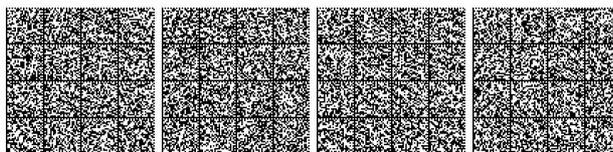
N. 200

*Sentenza 18 novembre - 23 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Istruzione - Organizzazione scolastica - Criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni - Anticipazione (dal 30 novembre al 31 ottobre) del termine per l'adozione, da parte delle regioni, del Piano di dimensionamento - Possibilità, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di determinare un differimento del termine non superiore a 30 giorni - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di istruzione e dei principi di leale collaborazione e di chiamata in sussidiarietà - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 28 febbraio 2025, n. 20, art. 1, comma 1, nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, l'art. 9-bis, comma 2.
- Costituzione, artt. 5, 117, terzo comma, e 118, commi primo e secondo.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-*bis*, comma 2, promosso dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 16 aprile 2025, depositato in cancelleria il successivo 17 aprile, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, nonché gli avvocati dello Stato Laura Paolucci ed Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2025.

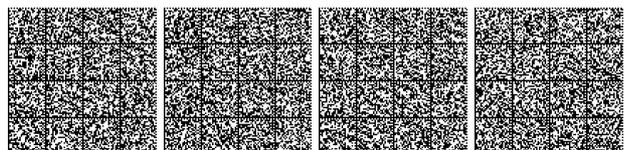
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 16 aprile 2025, depositato il successivo 17 aprile e iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2025, la Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-*bis*, comma 2.

1.1.- L'art. 9-*bis*, comma 2, ora menzionato, dispone che «[a]ll'articolo 19, comma 5-*quater*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono apportate le seguenti modificazioni: *a)* al terzo periodo, le parole: "entro il 30 novembre" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 31 ottobre"; *b)* al quarto periodo, le parole: "Con deliberazione motivata della regione" sono sostituite dalle seguenti: "Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito"».

1.2.- La ricorrente ritiene che tale previsione normativa leda le attribuzioni regionali in materia di istruzione, in particolare per quanto concerne il dimensionamento scolastico, in quanto: *i)* l'anticipazione del termine di conclusione dell'*iter* per l'approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica pregiudicherebbe il corretto esercizio della programmazione; *ii)* la previsione di un decreto ministeriale per prorogare il termine di approvazione dei piani esautorerebbe la Regione.

Più specificamente, la ricorrente sostiene che quelle impugnate sarebbero norme di dettaglio e autoapplicative, direttamente conformative delle modalità di esercizio della funzione di programmazione della rete scolastica, sicché ne risulterebbero compromesse le competenze legislative e amministrative regionali in materia di istruzione, di cui all'art. 117, terzo comma e all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.



1.3.- La Regione ricorrente afferma che la normativa di cui ai commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies* dell'indicato art. 19, introdotta dall'art. 1, comma 557, 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) aveva previsto una nuova procedura per la quale, a decorrere dal 2023 (dunque a partire dal procedimento relativo all'anno scolastico 2024/2025), entro il 15 aprile il Ministero dell'istruzione e del merito avrebbe dovuto trasmettere alla Conferenza unificata lo schema di decreto che determinava su base triennale (con possibili modifiche annuali) i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e la sua distribuzione tra le regioni. Questi criteri avrebbero dovuto tenere conto della consistenza della popolazione scolastica della singola regione e della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni presenti nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da peculiarità linguistiche. Lo schema di decreto avrebbe dovuto essere inoltrato alla Conferenza unificata, al fine dell'accordo con la medesima e della successiva adozione del decreto, da parte del Ministro dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento. Decorso inutilmente il termine del 31 maggio, il contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni sarebbero stati definiti con analogo decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno, sulla base di criteri puntualmente stabiliti nel comma 5-*quinquies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

La Regione Toscana precisa che la legge n. 197 del 2022 aveva poi previsto che, a seguito di tale decreto interministeriale, le regioni avrebbero dovuto provvedere al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno e che tale termine avrebbe potuto essere differito fino a trenta giorni, con deliberazione regionale motivata.

1.4.- Nel ricorso si evidenzia che alcune regioni, tra cui la stessa Regione Toscana, avevano impugnato innanzi a questa Corte la suddetta normativa nella parte in cui aveva introdotto una nuova procedura ai fini dell'individuazione del contingente dei DS e dei DSGA, cui dovevano necessariamente corrispondere altrettante istituzioni scolastiche autonome. In occasione dello scrutinio dei relativi ricorsi, questa Corte aveva sì ritenuto che le disposizioni impugnate avessero fondamento in diversi titoli della competenza legislativa esclusiva statale (lettere g e n dell'art. 117, secondo comma, Cost.), ma anche che «non può essere negato che i commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, inseriti dall'impugnato comma 557, interferiscono con la competenza legislativa regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico, costantemente inquadrato in tale ambito materiale dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 147 del 2012, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005 e n. 13 del 2004)» (la ricorrente richiama la sentenza n. 223 del 2023).

1.5.- La Regione Toscana evidenzia che: in data 24 aprile 2023 era stato trasmesso alle regioni, ai fini dell'accordo in Conferenza unificata, lo schema del decreto interministeriale (previsto dalla stessa legge n. 197 del 2022) per la definizione dei criteri per l'individuazione del contingente organico dei DS e DSGA e relativa distribuzione tra le regioni per il triennio 2024/2027; che la Conferenza unificata, nella seduta del 24 maggio 2023, non aveva espresso parere favorevole; che, quindi, non era stato raggiunto il previsto accordo, essendo rimaste irrisolte le criticità rilevate dalle regioni in merito ai criteri assunti con tale decreto ai fini della definizione del contingente dei DS e dei DSGA. In data 25 luglio 2023, con nota n. 0003489, il Ministro dell'istruzione e del merito aveva dunque trasmesso alle regioni il decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 30 giugno 2023, n. 127 (Definizione contingente organico DS e DSGA - triennio 2024/2027, come risulta dalla pagina web del Ministero dell'istruzione e del merito). Successivamente, con nota 4 agosto 2023, n. 3723, il suddetto decreto era stato nuovamente inviato ai presidenti delle regioni, con la specificazione dell'avvenuta registrazione da parte della Corte dei conti in data 2 agosto 2023 e della conseguente sua efficacia dalla stessa data.

Nel ricorso si specifica che tale decreto aveva assegnato alla Regione Toscana 455 dirigenti scolastici per l'anno scolastico 2024/2025, 452 per l'anno scolastico 2025/2026 e 446 per l'anno scolastico 2026/2027, con una corrispondente riduzione di 24 istituzioni scolastiche rispetto a quelle contemplate prima dell'adozione del d.interm. n. 127 del 2023.

La ricorrente afferma di aver impugnato innanzi il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio il d.interm. n. 127 del 2023 e che il ricorso era stato discusso e trattenuto in decisione all'udienza pubblica del 2 aprile 2025, ma che al momento della proposizione del ricorso qui in esame, non era ancora intervenuta la relativa pronuncia.

1.6.- Nel ricorso si evidenzia che, successivamente al ricordato d.interm. n. 127 del 2023, per l'anno scolastico 2024/2025, il legislatore statale aveva introdotto l'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, in legge 23 febbraio 2024, n. 18, con il quale aveva stabilito che «[f]ermi restando il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni definiti, per gli anni scolastici 2025/2026 e 2026/2027, dal decreto



del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, n. 127 del 30 giugno 2023, le regioni, per il solo anno scolastico 2024/2025, possono attivare un ulteriore numero di autonomie scolastiche in misura non superiore al 2,5 per cento del contingente dei corrispondenti posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali e amministrativi definito, per ciascuna Regione, per il medesimo anno scolastico 2024/2025, dal citato decreto n. 127 del 2023, alle quali attribuire solo reggenze e senza un corrispondente incremento delle facoltà assunzionali».

La Regione Toscana afferma di aver esercitato la facoltà così prevista con deliberazione della Giunta della Regione 4 gennaio 2024, n. 1 (Approvazione del piano regionale dell'offerta formativa e del dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2024/2025) e che, conseguentemente, per l'anno scolastico 2024/2025, la stessa aveva potuto prevedere 466 istituzioni scolastiche autonome, in luogo delle 455 che sarebbero state previste applicando il d.interm. n. 127 del 2023.

1.7.- Nel ricorso si precisa che lo Stato è poi intervenuto per l'anno scolastico 2025/2026 con il decreto-legge 16 gennaio 2025, n. 1 (Misure urgenti in materia di riforma R.1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico» della Missione 4 - Componente 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza), con il quale ha modificato l'art. 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), prevedendo la possibilità per le regioni di: *i*) adottare la delibera di dimensionamento della rete scolastica, entro e non oltre dieci giorni dalla data di entrata in vigore di tale decreto; *ii*) attivare, per il solo anno scolastico 2025/2026, un ulteriore numero di autonomie scolastiche in misura non superiore al 2,99 per cento del contingente dei posti di DS e DSGA definito, per ciascuna regione e per il medesimo anno scolastico 2025/2026, dal d.interm. n. 127 del 2023, ancora una volta ricorrendo alle reggenze e senza un corrispondente incremento delle facoltà assunzionali.

È peraltro opportuno precisare che detto decreto-legge non è stato convertito.

La Regione Toscana afferma di aver deciso di avvalersi della facoltà dell'incremento del 2,99 per cento rispetto all'organico indicato nel d.interm. n. 127 del 2023, così come prevista dal d.l. n. 1 del 2025, rimanendo per l'effetto invariato per l'anno scolastico 2025/2026 il numero di 466 istituzioni scolastiche autonome attualmente presenti in Toscana (deliberazione della Giunta della Regione Toscana 20 gennaio 2025, n. 36, recante «Approvazione del piano regionale dell'offerta formativa e del dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2025/2026, ai sensi di quanto previsto dal Decreto Legge 16 gennaio 2025, n. 1»).

1.8.- Infine, la Regione Toscana evidenzia che, con la legge n. 20 del 2025, è stato convertito in legge, con modificazioni, il d.l. n. 208 del 2024, e che con tale legge di conversione è stato formalmente abrogato il succitato d.l. n. 1 del 2025, fermi restando gli atti e i provvedimenti adottati, e sono stati fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo d.l. n. 1 del 2025. Tuttavia, la disciplina prevista da tale decreto-legge è stata sostanzialmente riprodotta dal comma 1 dell'art. 9-*bis* del d.l. n. 208 del 2024, inserito dalla legge di conversione. In particolare, il comma 1 di tale articolo prevede l'inserimento, dopo il comma 83-*quater* dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, dei commi 83-*quinquies*, 83-*sexies*, 83-*septies* e 83-*octies*, contenenti una disciplina derogatoria per l'anno scolastico 2025/2026, sostanzialmente analoga a quella già recata dall'abrogato d.l. n. 1 del 2025. Con il comma 2 del medesimo art. 9-*bis*, introdotto in sede di conversione del d.l. n. 208 del 2024 dalla legge n. 20 del 2025, inoltre sono state apportate modifiche all'art. 19, comma 5-*quater*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), ovvero disponendo che *a*) al terzo periodo, le parole: "entro il 30 novembre" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 31 ottobre"; *b*) al quarto periodo, le parole: "Con deliberazione motivata della regione" sono sostituite dalle seguenti: "Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito"».

1.9.- Tanto premesso, la Regione Toscana sostiene che la disciplina previgente prevedeva che la possibilità di prorogare il termine per l'approvazione del piano di dimensionamento scolastico fosse rimessa alle valutazioni della regione, soggetto titolare del complesso *iter* di formazione del piano. La ricorrente, a titolo esemplificativo, evidenzia che per la programmazione della rete scolastica, così come declinato al Titolo V del regolamento 8 agosto 2023 [*recte*: 2003], n. 47/R, recante «Regolamento di esecuzione della L.R. 26.7.2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale, lavoro)», è prevista la necessaria partecipazione e concertazione di una platea di soggetti ed enti, tra cui le istituzioni scolastiche autonome, i comuni (pel tramite delle Conferenze zonali), le Province e le Città metropolitane.

1.10.- Nel ricorso si ribadisce che, per l'effetto delle modifiche al succitato comma 5-*quater* apportate dalla legge n. 20 del 2025, la scadenza prevista per l'adozione del piano di dimensionamento, già fissata al 30 novembre, è stata anticipata al 31 ottobre e, soprattutto, la decisione circa l'eventuale proroga di tale scadenza di trenta giorni è stata rimessa al Ministro dell'istruzione e del merito, mediante apposito decreto e non più alle singole regioni.



Secondo la Regione Toscana, tale modifica legislativa non si sarebbe dunque limitata a comprimere la tempistica di un procedimento particolarmente complesso, che coinvolge sia l'ente regionale sia altri soggetti ed enti, ma avrebbe altresì privato in modo arbitrario la Regione stessa della facoltà di prorogare la scadenza di trenta giorni con un proprio atto.

1.11.- A parere della ricorrente, la modifica normativa di cui alla legge n. 20 del 2025 incide in un ambito materiale, quale l'istruzione, di competenza legislativa concorrente.

Per questo profilo, la Regione Toscana evidenzia che gli artt. 137 e 138, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), hanno, rispettivamente, confermato l'attribuzione allo Stato delle funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata, e delegato alle regioni le funzioni amministrative relative alla programmazione della medesima rete, sulla base dei piani provinciali. Inoltre, il d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59) ha disposto, all'art. 2, che l'autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, nonché di ricerca e progettazione educativa, è riconosciuta alle istituzioni scolastiche che raggiungono le dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale fra domanda di istruzione e organizzazione dell'offerta formativa, prevedendo, a tal fine, la definizione dei piani provinciali di dimensionamento.

Nel ricorso si precisa che, con la riforma del Titolo V della Costituzione, è stata riconosciuta allo Stato la competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e sulle norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'art. 117, lettere *m*) e *n*), Cost., mentre alle regioni è stata attribuita la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione.

La ricorrente richiama, a tal proposito, giurisprudenza costituzionale a tenore della quale, sostiene, il dimensionamento scolastico e la programmazione della rete scolastica non potrebbero ricondursi alle norme generali sull'istruzione e andrebbero invece ricompresi nella materia di competenza legislativa concorrente «istruzione» (si richiamano le sentenze n. 92 del 2011, n. 235 del 2010 e n. 200 del 2009).

Il ricorso si sofferma, in particolare, sulla citata sentenza n. 200 del 2009, la quale, tra l'altro, avrebbe affermato che il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche è un ambito che deve ritenersi di spettanza regionale.

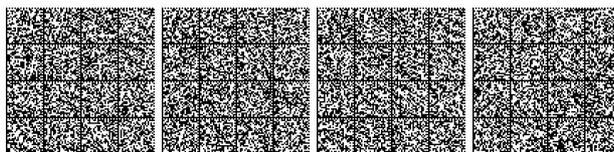
I principi della sentenza n. 200 del 2009 sarebbero stati confermati nella successiva sentenza n. 147 del 2012, in riferimento all'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nonché nella più recente sentenza n. 223 del 2023, che, pur avendo negato l'illegittimità costituzionale, tra gli altri, del comma 5-*quater* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella versione antecedente la modifica, avrebbe comunque sottolineato l'interferenza della disciplina di cui ai commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011 con la competenza legislativa regionale concorrente in materia di istruzione, ribadendo che il profilo del dimensionamento scolastico era stato costantemente inquadrato dalla giurisprudenza di questa Corte nell'ambito materiale di competenza regionale.

1.12.- La ricorrente soggiunge, infine, che, laddove si prevede l'intervento unilaterale e autoritativo del Ministro dell'istruzione e del merito nell'esercizio della facoltà di proroga del termine, si violerebbero anche i principi di leale collaborazione e di chiamata in sussidiarietà, ai sensi degli artt. 5, 117, terzo comma e 118, primo e secondo comma, Cost.

Nel ricorso si precisa che il concorso di competenze legislative statali con quelle regionali operante nella materia «istruzione», in particolare quando è interessato il dimensionamento della rete scolastica cui atterrebbe la norma impugnata, dovrebbe trovare composizione tramite la leale collaborazione «che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni» e imporrebbe alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (si citano le sentenze di questa Corte n. 44 del 2014, n. 234 del 2012, n. 187 del 2012; n. 88 del 2009, n. 50 del 2008, n. 213 del 2006, n. 133 del 2006, n. 231 del 2005, n. 219 del 2005 e n. 50 del 2005).

Secondo la Regione Toscana, tale principio sarebbe evidentemente violato dalla norma in esame, che attribuisce esclusivamente al Ministro dell'istruzione e del merito la decisione in merito alla proroga del termine di conclusione del procedimento relativo all'approvazione del piano di dimensionamento scolastico, senza alcun effettivo coinvolgimento della regione stessa.

Ad avviso della Regione Toscana, quindi, risulterebbero violati anche i principi in materia di chiamata in sussidiarietà, non sussistendone - nel caso di specie - i presupposti. Pertanto, la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima anche per violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto verrebbe allocata in capo al Ministro dell'istruzione e del merito la decisione sulla proroga del termine, con palese e diretta incidenza nel procedimento per la programmazione della rete scolastica, in assenza di esigenze di carattere unitario e di un procedi-



mento basato sulla leale collaborazione che garantisca l'effettiva partecipazione della regione, la quale non risulterebbe neanche «sentita», in contrasto con lo statuto giuridico della chiamata in sussidiarietà, come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (si richiama la sentenza n. 6 del 2023).

Secondo la Regione Toscana, la denunciata illegittimità costituzionale troverebbe conferma nel fatto che la norma in esame: *i)* non esprimerebbe esigenze di carattere unitario alla stregua dei valori da tutelare e non riguarderebbe norme generali sull'istruzione o principi generali della materia; *ii)* non conterrebbe «le indicazioni delle finalità» della scuola; *iii)* non porrebbe «condizioni minime di uniformità in materia scolastica»; *iv)* non esprimerebbe essenziali interventi volti a garantire l'eguaglianza sostanziale nell'accesso e nella fruizione della cultura, da doversi applicare indistintamente su tutto il territorio nazionale.

Alla luce di tali premesse ricostruttive, la ricorrente ritiene che l'impugnata disposizione di legge violi il principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost. e, ulteriormente, le competenze amministrative della Regione in materia di istruzione, di cui all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con atto depositato in data 26 maggio 2025 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

2.1.- All'illustrazione dell'infondatezza delle questioni sollevate, la difesa statale antepone talune premesse ricostruttive del quadro normativo, anche europeo, e della posizione assunta nel ricorso dalla Regione Toscana.

2.2.- Più nello specifico, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la legge n. 19 [recte:197] del 2022, con l'art. 1, comma 557, aveva inserito i commi 5-*quater*, 5-*quinqües* e 5-*sexies* dopo il comma 5-*ter* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, al fine di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR M4 C1 - Riforma 1.3).

La difesa statale evidenzia che le disposizioni in esame sono state introdotte nell'ordinamento italiano in attuazione degli impegni internazionali assunti dall'Italia con gli altri Stati europei e con le Istituzioni europee di cui al regolamento (UE) 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), e che - quindi - sussisterebbe una stretta e imprescindibile connessione tra la normativa oggetto di censura e l'attuazione del PNRR.

Si soggiunge che la decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del menzionato PNRR aveva precisato espressamente che l'obiettivo della «Riforma M4C1R1.3» relativa all'organizzazione del sistema scolastico era duplice, ossia: *i)* ridurre il numero degli alunni per classe e migliorare gradualmente il rapporto tra il numero degli alunni e il numero degli insegnanti; *ii)* riformare le norme relative al dimensionamento scolastico, prevedendo quale «parametro efficace» per l'individuazione dei plessi da accorparsi ad altri istituti la popolazione scolastica regionale anziché quella del singolo istituto, e che a tal fine la Commissione europea aveva inserito nel citato PNRR una specifica milestone «M4C1-5» al 31 dicembre 2022 per la definizione della normativa primaria, completa della relativa pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

La difesa statale evidenzia che questa milestone era stata raggiunta ed era stata già rendicontata alla Commissione, superando positivamente la valutazione nel periodo di assesment; in particolare, essa sarebbe stata raggiunta in relazione alla riforma «M4C1R1.3» proprio con l'introduzione dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, che - a decorrere dal 1° gennaio 2023 - aveva riformato la disciplina relativa alla definizione e distribuzione dell'organico dei DS e dei DSGA, in ossequio alle puntuali indicazioni europee volte a adeguare la rete scolastica all'andamento demografico della popolazione studentesca.

Nell'atto di costituzione si specifica che, in sede di prima applicazione, era stato adottato il d.interm. n. 127 del 2023, di definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA nonché della sua distribuzione tra le regioni per il triennio 2024/25, 2025/26 e 2026/27. Tuttavia, nei primi due anni di applicazione del nuovo quadro normativo di riferimento, tanto nel procedimento relativo all'anno scolastico 2024/2025 quanto in quello relativo all'anno scolastico 2025/2026, alcuni enti regionali, chiamati all'adozione degli atti amministrativi di propria competenza, avevano reiteratamente superato i termini di conclusione del procedimento senza poi procedere al dimensionamento scolastico ovvero procedendovi in modo difforme da quanto previsto nella normativa primaria, costringendo il legislatore nazionale a intervenire con urgenza mediante norme di carattere straordinario, al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico.

A titolo esemplificativo, la difesa statale rileva che il termine per l'apertura delle iscrizioni attraverso la piattaforma unica riferita all'anno scolastico 2025/26 «per tutte le classi iniziali della scuola primaria, secondaria di primo e secondo grado», inizialmente fissato all'8 gennaio 2025, è stato differito al successivo 21 gennaio proprio in ragione della mancata adozione da parte di alcune regioni dei relativi piani di dimensionamento scolastico.



Sostiene poi che, per garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico, consentendo alle famiglie di presentare le domande di iscrizione, le operazioni connesse alla definizione della rete scolastica devono concludersi non oltre l'anno solare precedente, affinché sia possibile iscrivere gli allievi presso le sedi scolastiche effettivamente disponibili.

Peraltro, la disciplina previgente avrebbe lasciato un esiguo margine di tempo tra la conclusione delle operazioni di competenza delle regioni e l'avvio della fase di registrazione delle iscrizioni da parte delle famiglie.

Ciò ha fatto sì che nei primi due anni di applicazione della disciplina in materia sia stato necessario introdurre per legge misure straordinarie, differendo i termini di conclusione delle operazioni di dimensionamento (fissati con il d.l. n. 215 del 2023, come convertito, al 5 gennaio 2024 e, con il d.l. n. 1 del 2025, al 26 gennaio 2025).

Nell'atto di costituzione si precisa che i maggiori oneri derivanti dagli interventi normativi appena citati avevano, seppur temporaneamente, limitato l'impatto positivo del nuovo quadro normativo in materia di dimensionamento della rete scolastica con il quale il legislatore statale avrebbe inteso «realizzare in via mediata una finalità [...] riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica», in quanto diretta a riorientare virtuosamente «la spesa pubblica» (sul punto si richiama la sentenza di questa Corte n. 78 del 2020).

Secondo la difesa statale la complessa sequenza delle fasi procedurali propedeutiche all'avvio dell'anno scolastico necessita della puntuale osservanza, da parte di tutte le regioni, delle scadenze stabilite dalla legge.

Al riguardo basterebbe considerare che le procedure di mobilità del personale sono a carattere nazionale e che, di conseguenza, per definire i trasferimenti del personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario sarebbe necessario il completamento di tutte le fasi di iscrizione e formazione delle classi di ogni istituzione scolastica su tutto il territorio nazionale, sicché la presenza anche di una sola regione inadempiente, o comunque in ritardo sui termini di legge, inficerebbe l'intera procedura, costringendo il legislatore nazionale a intervenire, in via derogatoria, con appositi aggiornamenti normativi.

Si evidenzia, poi, che l'introduzione, con le citate norme straordinarie, di modalità e termini più ampi per la definizione, da parte delle regioni, dei rispettivi piani di dimensionamento, in deroga quindi agli obiettivi di riduzione del numero delle autonomie scolastiche imposti dal PNRR, è stata possibile soltanto perché gli obiettivi finali della riforma sarebbero stati valutati dalla Commissione europea al termine del primo triennio di applicazione della misura. In altre parole: tali interventi - si sostiene - sono stati possibili solo a fronte dell'impegno dello Stato con le Istituzioni europee a mantenere impregiudicato il raggiungimento dell'obiettivo finale di attuazione della riorganizzazione del sistema scolastico indicato dal citato d.interm. n. 127 del 2023 per l'anno scolastico 2026/27.

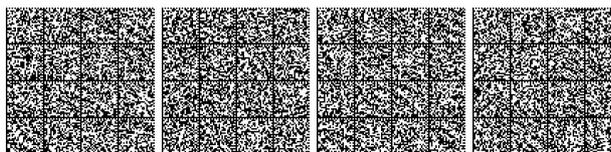
Si afferma, ancora, che, proprio in considerazione di ciò, tenuto conto della vicina e inderogabile scadenza imposta dal PNRR, si era reso necessario l'intervento normativo oggetto di censura, teso a garantire stabilmente la partecipazione delle regioni al procedimento amministrativo e, allo stesso tempo, il soddisfacimento dell'imprescindibile esigenza di consentire il corretto avvio dell'anno scolastico. Per questa ragione, la legge n. 20 del 2025, con la quale è stato convertito in legge, con modificazioni, il d.l. n. 208 del 2024, aveva introdotto - mediante il citato art. 9-bis, comma 2, lettere a) e b) - le seguenti modifiche: i) una nuova data "ordinaria" entro la quale le regioni devono concludere la pianificazione della rete scolastica, individuata nel 31 ottobre del precedente anno scolastico; ii) la possibilità di un differimento del suddetto termine ordinario di non oltre trenta giorni mediante decreto del Ministro dell'istruzione e del merito.

Secondo la difesa statale, quindi, la scelta legislativa mira a garantire la piena partecipazione delle regioni al procedimento amministrativo in esame, evitando, tuttavia, che i ritardi e/o le omissioni imputabili ad alcune di esse possano pregiudicare in modo grave e irreparabile l'intero sistema scolastico e dar luogo a un inadempimento dell'Italia quanto agli impegni assunti in sede europea.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, nel valutare il bilanciamento tra gli interessi in gioco, va anche considerato che, sulla base della normativa *de qua*, i contingenti dei DS e dei DSGA, costituenti il parametro per il dimensionamento scolastico da parte delle regioni, sono definiti su base triennale e, quindi, sono noti con largo anticipo agli enti regionali.

Ad avviso della difesa statale, pertanto, non coglierebbero nel segno le censure secondo le quali le nuove previsioni normative avrebbero un impatto che «incide in modo significativo sullo svolgimento dell'*iter* di formazione del Piano, stabilendo una tempistica stringente e non adeguata al complesso procedimento per l'approvazione del Piano stesso», implicando - altresì - «l'estromissione della Regione da ogni decisione in merito alla proroga del termine».

Le suddette affermazioni sarebbero errate anzitutto in punto di fatto, in considerazione dell'*iter* procedurale sopra delineato, e lo sarebbero anche in punto di diritto, alla luce di quanto rilevato da questa Corte nella sentenza n. 223 del 2023, laddove - in ordine al riparto di competenze nella materia *de qua* - si è definitivamente chiarito che le disposizioni sul dimensionamento scolastico si fondano «in via prevalente, su diversi titoli della competenza esclusiva statale. Va infatti considerato che queste norme, sia sotto il profilo della determinazione del contingente che sotto quello della



scelta del superamento, nei termini precisati, dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché "i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali - come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico" (sentenza n. 147 del 2012 e già, nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2009, con riguardo al personale scolastico). Esse rientrano a pieno titolo, quindi, nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato", di competenza esclusiva statale in base alla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost.».

Secondo la difesa statale «[l]e disposizioni in esame [sarebbero] qualificabili, sotto un duplice profilo, anche come norme generali sull'istruzione, rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. In primo luogo, perché, come già affermato da questa Corte per altre categorie di personale scolastico, la "revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici" (sentenza n. 200 del 2009, punto 34 del Considerato in diritto), rientra tra le norme generali sull'istruzione. In secondo luogo, perché tali norme mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale - la cui disciplina questa Corte ha già ricondotto alle "norme generali sull'istruzione" (sentenza n. 200 del 2009, punto 21 del Considerato in diritto) - che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura».

Pertanto, la scelta di anticipare di trenta giorni la scadenza di adozione del piano regionale costituirebbe una modificazione dei termini procedurali che troverebbe piena giustificazione in titoli competenziali quali «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» e «norme generali sull'istruzione». Si dovrebbero inoltre considerare l'esigenza di garantire l'osservanza degli impegni assunti in sede europea e quella di consentire il regolare avvio dell'anno scolastico.

Tali esigenze giustificerebbero non solo la menzionata anticipazione del termine procedimentale, ma anche la scelta del legislatore di attribuire al Ministro dell'istruzione e del merito il potere di disporre un suo eventuale differimento, in quanto il possibile ritardo da parte anche di una sola regione inciderebbe negativamente su tutto il sistema a livello nazionale e, proprio per tale ragione, anche le scelte relative all'eventuale differimento del termine dovrebbero vagliarsi a livello centrale, potendo esse pregiudicare un diritto fondamentale degli utenti quale il diritto all'istruzione.

La difesa statale, al fine di dimostrare quanto affermato, richiama una tabella riportante le principali fasi propeedeutiche all'avvio del nuovo anno scolastico, fissato per il mese di settembre 2025.

In particolare, dalla tabella si evincerebbe che, al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico, sarebbe indispensabile definire compiutamente il piano triennale dell'offerta formativa (che rappresenterebbe il fulcro dell'autonomia scolastica) in base al quale le famiglie possono esercitare compiutamente la loro libertà di scelta educativa, che a sua volta richiederebbe l'esatta e tempestiva individuazione del numero, del tipo, dell'ubicazione e delle modalità di aggregazione dei plessi scolastici.

Si evidenzia altresì che l'autonomia scolastica ha trovato esplicito riconoscimento nella Costituzione (art. 117, terzo comma), il cui rispetto esige che alle istituzioni scolastiche siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare (si richiama la sentenza di questa Corte n. 13 del 2004).

Pertanto, la disposizione impugnata sarebbe anche rivolta a tutelare tali spazi di autonomia, garantendo alle istituzioni scolastiche il tempo necessario all'assunzione delle scelte organizzative e progettuali concernenti l'attività formativa. Essendo le modifiche normative oggetto di censura preordinate anche al raggiungimento di siffatto obiettivo su tutto il territorio nazionale, l'adozione di quelle scelte rientrerebbe a pieno titolo tra le competenze legislative dello Stato, come sarebbe stato peraltro evidenziato da questa Corte nella già menzionata sentenza n. 223 del 2023.

3.- In data 23 ottobre 2025 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria d'udienza, ribadendo quanto già sostenuto nell'atto di costituzione ed evidenziando che, con riferimento all'anno scolastico 2026/2027, con deliberazione 29 settembre 2025, n. 1455 (Approvazione degli indirizzi regionali per il dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027), la Giunta della Regione Toscana ha stabilito di sospendere il procedimento regionale di definizione degli istituti, mantenendo invariato il numero delle autonomie scolastiche.

4.- In data 27 ottobre 2025 la Regione Toscana ha depositato una memoria d'udienza, contestando le argomentazioni della difesa statale ed evidenziando in particolare che i termini del procedimento per l'approvazione del piano di dimensionamento sarebbero stati di norma rispettati dalle regioni, che non avrebbero mai pregiudicato i tempi per le iscrizioni e per il corretto avvio dell'anno scolastico.

La Regione Toscana sostiene che la difficoltà scaturita dalla legge n. 197 del 2022 sarebbe dipesa, invece, dalla riduzione del numero del personale assegnato alle regioni, che sarebbero state chiamate a adottare un dimensionamento scolastico contando su meno personale e dovendo pertanto accorpare gli istituti, il che avrebbe reso ancora più complesso il procedimento di dimensionamento (nel quale, del resto, le regioni sarebbero chiamate necessariamente a coinvolgere gli enti locali e le stesse istituzioni scolastiche).



Più nello specifico, la Regione Toscana afferma di aver sempre rispettato i termini stabiliti dalle norme statali per l'approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica di riferimento, come si evincerebbe da quelli succedutisi negli anni (sono allegate le delibere della Giunta regionale di approvazione dei piani), precisando che quelli relativi agli anni scolastici 2024/2025 e 2025/2026 erano stati approvati nel rispetto dei termini e delle deroghe concesse, rispettivamente, con il d.l. n. 215 del 2023, come convertito, e con il d.l. n. 1 del 2025.

Secondo la Regione Toscana, quindi, le difficoltà operative non erano dipese dai termini del procedimento per l'approvazione del piano di dimensionamento scolastico.

Nella memoria si evidenzia che le deroghe apportate con i decreti-legge sopra richiamati avevano consentito l'attivazione, per gli anni scolastici 2024/2025 e 2025/2026, di un numero superiore di autonomie scolastiche rispetto al contingente dei corrispondenti posti di DS e di DSGA definito dal d.interm. n. 127 del 2023 e che questo aveva permesso di superare le criticità riscontrate ed evidenziate dalle regioni rispetto agli accorpamenti necessari derivanti dal minor numero del personale a disposizione. Si precisa altresì che tali deroghe si sarebbero rese necessarie proprio per superare alcune criticità riscontrate nella definizione del contingente di personale da assegnare a ciascuna regione (si riporta un esempio di criticità che aveva interessato proprio la Regione Toscana, in relazione alla quale, fra gli studenti considerati dal Ministro dell'istruzione e del merito nell'adozione del d.interm. n. 127 del 2023, non erano stati conteggiati gli studenti degli undici centri provinciali per l'istruzione degli adulti).

La Regione Toscana soggiunge che l'operazione volta alla definizione del contingente organico non era risultata agevole, in prima applicazione, neanche per l'amministrazione statale; infatti, per la definizione degli organici dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi di cui al d.interm. n. 127 del 2023, si sarebbe preso in considerazione un dato della popolazione scolastica rivelatosi sottostimato rispetto alla sua reale consistenza. Per questa ragione si era dovuto intervenire con i citati decreti-legge in deroga volti ad aumentare in percentuale il numero delle autonomie scolastiche attivabili (d.l. n. 215 del 2023, come convertito, e d.l. n. 1 del 2025).

Si evidenzia pure che lo Stato era intervenuto, con decreto interministeriale 30 giugno 2025, n. 124, procedendo alla revisione in aumento del contingente organico dei DS e dei DSGA per l'anno scolastico 2026/2027, riconoscendo, nel suo considerato, «una incidenza del calo demografico nel periodo temporale in analisi meno significativa rispetto ai valori posti come base di calcolo per la definizione del citato DI n. 127 del 2023 con relativa riduzione del tasso di denatalità».

Secondo la Regione Toscana la conferma della sottostima del dato della popolazione scolastica, utilizzato per la definizione del contingente dei DS e dei DSGA, operata dal d.interm. n. 127 del 2023, si ricaverebbe anche dalla recente sentenza del TAR per la Campania, sezione quarta, 21 ottobre 2025, n. 6842.

Alla luce di tali considerazioni, la Regione Toscana sostiene che sarebbe immotivata, infondata e priva di riscontro la tesi - sostenuta dalla difesa statale - che le deroghe concesse con i d.l. n. 215 del 2023, come convertito, e n. 1 del 2025 si sarebbero rese necessarie a causa del comportamento inadempiente delle regioni nell'approvazione dei piani di dimensionamento scolastico. Si rileva che l'amministrazione statale non aveva attivato alcun procedimento propedeutico all'esercizio dei poteri sostitutivi, in attuazione dell'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e non aveva seguito neppure il particolare *iter* procedurale previsto all'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2021, n. 108, riguardante l'esercizio del potere sostitutivo nell'ambito della governance del PNRR, che trova applicazione nel caso di mancato rispetto, da parte delle regioni o degli enti locali, degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del piano stesso. A parere della Regione Toscana ciò confermerebbe che le disposizioni impugnate non sarebbero funzionali all'attuazione del PNRR.

Nella memoria si evidenzia che, con nota regionale del 21 ottobre 2025, senza prestare acquiescenza alla disciplina oggi impugnata, la Regione Toscana si era trovata costretta a presentare istanza al Ministero dell'istruzione e del merito per il differimento del termine di conclusione del procedimento di dimensionamento scolastico per l'anno scolastico 2026/2027.

Secondo la Regione Toscana, non sussisteva la necessità di ridurre il termine per il dimensionamento della rete scolastica da parte delle regioni né quella di sottrarre loro il potere di disporre in autonomia il differimento di detto termine, posto che la previgente scansione temporale e procedurale sarebbe stata già ampiamente adeguata a garantire l'apertura delle iscrizioni per l'anno scolastico di riferimento.

Ancora, la Regione Toscana ritiene infondata la tesi, del Presidente del Consiglio dei ministri, che le disposizioni sul dimensionamento scolastico si fonderebbero in via prevalente su titoli di competenza statale, così come già affermato da questa Corte con la sentenza n. 223 del 2023. Essa, infatti, richiamerebbe e confermerebbe la precedente giuri-



sprudenza costituzionale in base alla quale il dimensionamento scolastico e la programmazione della rete scolastica non possono ricondursi alle norme generali sull'istruzione e andrebbero, invece, ricompresi nella competenza legislativa concorrente nella materia «istruzione».

Più nello specifico, non sarebbe pertinente l'avverso richiamo alla competenza legislativa statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, la quale sarebbe richiamata nella sentenza n. 223 del 2023 a fondamento della disciplina nazionale per la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni (si richiama anche la sentenza di questa Corte n. 168 del 2024).

La Regione Toscana osserva che tale competenza legislativa riconosciuta allo Stato riguarderebbe le norme nazionali che disciplinano le modalità di definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni, mentre la competenza legislativa regionale sul dimensionamento scolastico sarebbe fatta salva e ricondotta alla potestà concorrente relativa all'«istruzione».

Sarebbe pertanto indubbio che nel caso in esame venga in rilievo un concorso di competenze legislative statali con quelle regionali, che avrebbe reso necessaria la previsione di adeguati strumenti di leale collaborazione.

L'ambito materiale prevalente di competenza statale non potrebbe quindi configurarsi in relazione alle attribuzioni concernenti il dimensionamento scolastico, confermate di competenza legislativa concorrente regionale dalla giurisprudenza costituzionale.

La Regione Toscana evidenzia infine che, comunque, la «chiamata in sussidiarietà», con cui lo Stato attrae a sé compiti che incidono in materie rientranti nella competenza legislativa regionale, richiede il rispetto del principio di leale collaborazione, mentre nel caso in esame non sarebbe garantita l'effettiva partecipazione della regione, la quale non risulterebbe neanche «sentita».

#### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Toscana ha promosso con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 18 del 2025) questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 2025, nella parte in cui ha inserito nel testo del d.l. n. 208 del 2024 l'art. 9-bis, comma 2, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

1.1.- La disposizione impugnata stabilisce che all'art. 19, comma 5-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011 «sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) al terzo periodo, le parole: “entro il 30 novembre” sono sostituite dalle seguenti: “entro il 31 ottobre”; *b*) al quarto periodo, le parole: “Con deliberazione motivata della regione” sono sostituite dalle seguenti: “Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito”».

1.2.- La ricorrente ritiene che tali previsioni normative ledano le attribuzioni regionali in materia di istruzione, in particolare in materia di dimensionamento scolastico, in quanto: *i*) l'anticipazione del termine per la conclusione dell'*iter* di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica pregiudicherebbe il corretto esercizio della sua programmazione; *ii*) la previsione di un decreto ministeriale per disporre la proroga del termine di approvazione dei piani esautorerebbe la Regione.

1.3.- Più specificamente, la ricorrente sostiene che quelle impuginate sarebbero norme di dettaglio e autoapplicative, direttamente conformative delle modalità di esercizio della funzione di programmazione della rete scolastica, sicché sarebbero compromesse le competenze legislative e amministrative regionali in materia di istruzione, di cui all'art. 117, terzo comma, e all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

1.4.- Viene richiamata, a tal proposito, giurisprudenza costituzionale a tenor della quale, sostiene, il dimensionamento scolastico e la programmazione della rete scolastica non potrebbero ricondursi alle norme generali sull'istruzione e andrebbero invece ricompresi nella materia di competenza legislativa concorrente «istruzione» (si menzionano le sentenze n. 223 del 2023, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 235 del 2010).

1.5.- La Regione Toscana soggiunge che laddove si prevede l'intervento unilaterale e autoritativo del Ministro dell'istruzione e del merito al fine di disporre la proroga del termine si violerebbero anche i principi di leale collaborazione e di chiamata in sussidiarietà, ai sensi degli artt. 5, 117, comma terzo, e 118, primo e secondo comma, Cost.

2.- Resiste al ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri, sostenendo la non fondatezza di tutte le censure.

La difesa statale premette, nell'atto di costituzione in giudizio, che le disposizioni in esame sono state introdotte in attuazione degli impegni assunti dall'Italia con gli altri Stati europei e con le Istituzioni europee in ordine al dispositivo per la ripresa e la resilienza e sarebbero quindi attuative del PNRR.



Sostiene, poi, che per garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico, consentendo alle famiglie di presentare le domande di iscrizione, le operazioni connesse alla definizione della rete scolastica devono concludersi non oltre l'anno solare precedente, affinché gli alunni possano essere iscritti presso le sedi scolastiche effettivamente disponibili.

Peraltro, la disciplina previgente avrebbe lasciato un esiguo margine di tempo tra la conclusione delle operazioni di competenza delle regioni e l'avvio della fase di registrazione delle iscrizioni da parte delle famiglie.

Ciò ha fatto sì che nei primi due anni di applicazione della disciplina in materia sia stato necessario introdurre per legge misure straordinarie, differendo i termini di conclusione delle operazioni di dimensionamento.

Pertanto, la scelta di anticipare di trenta giorni il termine per l'adozione del piano regionale sarebbe giustificata e si fonderebbe su titoli competenziali quali «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.).

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi depositato memoria, nella quale fra l'altro si evidenzia che, con riferimento all'anno scolastico 2026/2027, la Giunta della Regione Toscana ha adottato la deliberazione n. 1455 del 2025, stabilendo di sospendere il procedimento di definizione degli istituti, mantenendo invariato il numero delle autonomie scolastiche.

4.- Memoria ha depositato anche la Regione Toscana, evidenziando fra l'altro che i termini del procedimento per l'approvazione del piano di dimensionamento sarebbero stati di norma rispettati dalle regioni e non avrebbero mai pregiudicato i tempi utili per le iscrizioni e per il corretto avvio dell'anno scolastico.

Nella memoria si riferisce altresì che, senza prestare acquiescenza alla disciplina qui censurata, la Regione Toscana si era trovata costretta a presentare (con nota regionale del 21 ottobre 2025) istanza al Ministero dell'istruzione e del merito per il differimento del termine di conclusione del procedimento di dimensionamento scolastico per l'anno scolastico 2026/2027.

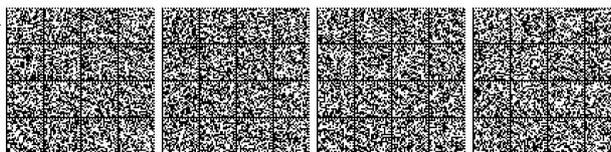
5.- Al fine della delimitazione del *thema decidendum* è necessario osservare che le censure prospettate dalla Regione Toscana si incentrano principalmente sulla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme impugnate, in particolare per il profilo del dimensionamento scolastico, atterrebbero alla materia «istruzione», rimessa alla potestà legislativa concorrente, e non alla materia di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato»), ovvero lettera n) («norme generali sull'istruzione»). Ciò escluderebbe la legittimità costituzionale di disposizioni statali di dettaglio e autoapplicative.

Inoltre, per quanto riguarda il potere ministeriale di disporre, senza il coinvolgimento delle regioni, la proroga del termine fissato al 31 ottobre per l'approvazione del piano di dimensionamento scolastico, si deduce anche la violazione degli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

6.- Poiché la Regione Toscana lamenta, quale vizio principale, la violazione del riparto costituzionale delle competenze, occorre anzitutto individuare la materia cui ricondurre le norme impugnate, tenendo conto, giusta i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, dell'oggetto, della *ratio* e della finalità delle norme medesime, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (tra le tante, sentenze n. 6 del 2023, n. 193 e n. 70 del 2022, n. 104 del 2021, n. 56 del 2020, n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

7.- Il comma 5-*quater* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito e così come modificato dall'art. 9-*bis*, comma 2, del d.l. n. 208 del 2024, come convertito, interseca la competenza legislativa regionale concorrente in materia di istruzione per il profilo del dimensionamento scolastico, costantemente inquadrato in tale ambito materiale da questa Corte (sentenze n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 284 del 2016, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011, n. 235 del 2010, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005, n. 13 del 2004 e ordinanza n. 199 del 2024).

Va tuttavia evidenziato che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto all'ambito della programmazione della rete scolastica o del "dimensionamento scolastico" e, quindi, ha ascrivito alla disciplina di dettaglio in materia di istruzione in particolare: *i*) le disposizioni concernenti la definizione delle dotazioni organiche del personale docente (sentenza n. 13 del 2004); *ii*) la definizione di «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche» (sentenza n. 34 del 2005); *iii*) la preordinazione dei criteri volti al dimensionamento della rete scolastica, avente «una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale» (sentenza n. 200 del 2009); *iv*) la definizione di modalità e criteri per la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome (sentenza n. 235 del 2010); *v*) l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti (sentenza n. 92 del 2011); *vi*) l'obbligatoria e immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica



di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia, soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche (sentenza n. 147 del 2012).

Emerge dunque dalla pregressa giurisprudenza come le norme ricondotte da questa Corte alla materia «dimensionamento scolastico» attengono al profilo sostanziale delle scelte amministrative.

8.- Per converso, le norme impugnate si limitano a prevedere: *i)* un termine più breve per l'adozione del piano di dimensionamento; *ii)* un potere ministeriale di proroga di tale termine.

Tali norme, pertanto, attengono al profilo procedimentale a monte dell'attività amministrativa - sostanziale - di predisposizione del piano di dimensionamento. Ne consegue che questa è - e rimane - una funzione di competenza legislativa regionale, non potendo ravvisarsi nella disciplina impugnata alcuna avocazione di funzioni da parte dello Stato che configuri l'ipotesi della chiamata in sussidiarietà.

9.- Più in generale, le norme impugnate si inseriscono in un più ampio programma di riorganizzazione del sistema scolastico, connesso a un preciso impegno assunto dall'Italia con il PNRR (Riforma 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico» della Missione 4 «Istruzione e Ricerca», Componente 1 «Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nidi alle università»). Significativa è la rubrica dell'art. 9-*bis*: «Disposizioni urgenti per l'attuazione della riforma 1.3 “Riorganizzazione del sistema scolastico” della Missione 4 - Componente 1 del PNRR» e, prima ancora, quella del Capo II, all'interno del quale l'art. 9-*bis* è inserito: «Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR».

Nondimeno, come ha già avuto modo di evidenziare questa Corte, tale tratto (assunzione di impegni da parte dell'Italia attraverso il PNRR) «non vanifica, di per sé, le competenze regionali: come risulta dall'art. 117, quinto comma, Cost., infatti, queste sono chiamate in causa nel provvedere “all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”» (sentenza n. 223 del 2023).

Rilevare il collegamento con gli impegni sovranazionali assunti dallo Stato italiano, tuttavia, è utile a determinare l'esatto contesto normativo, al fine di individuare la materia cui ricondurre le norme impugnate, verificando se esse siano ascrivibili, come vuole la Regione, alla materia «istruzione» oppure - come vuole lo Stato - alla materia «norme generali in materia di istruzione» o ad altra materia di competenza legislativa esclusiva statale.

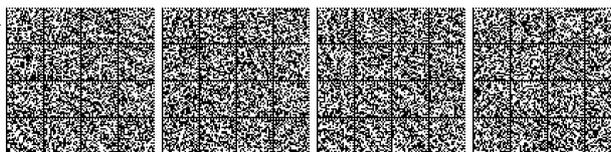
10.- Il presente giudizio ruota attorno soprattutto al sintagma «norme generali sull'istruzione» per come impiegato dall'art. 117 Cost., nel testo novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Esso, al secondo comma, lettera *n)*, attribuisce allo Stato, in via esclusiva, la relativa potestà legislativa e, al terzo comma, assegna la materia dell'istruzione, «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», alla potestà legislativa concorrente.

Il sintagma, peraltro, si rinviene anzitutto all'art. 33, secondo comma, Cost., in forza del quale «[l]a Repubblica detta le norme generali sull'istruzione [...]». Ed è in primo luogo dallo stesso art. 33, in una col successivo art. 34 Cost., esso pure avente a oggetto l'istruzione scolastica, che l'ambito di tali norme generali, che hanno logicamente una valenza unitaria, può essere desunto.

A tal proposito, va ricordato che questa Corte (sentenza n. 200 del 2009) ha avuto modo di evidenziare come la Costituzione abbia inteso individuare già agli artt. 33 e 34 le caratteristiche basilari del sistema scolastico, cioè, fra l'altro: *a)* istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); *b)* diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, ma senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); *c)* parità tra scuole statali e non statali per gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); *d)* necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola nonché per la conclusione dei relativi cicli di istruzione (art. 33, quinto comma, Cost.); *e)* apertura delle scuole a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); *f)* obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); *g)* diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); *h)* necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

11.- Le esigenze unitarie sottese alle norme generali sull'istruzione sono perimetrare solo in via di prima approssimazione dagli artt. 33 e 34 Cost., poiché spetta evidentemente al legislatore statale identificarle più precisamente, pur nel rispetto di quanto ivi disposto e in osservanza di tutti gli altri parametri costituzionali, a cominciare dall'art. 3 Cost. e dal principio di ragionevolezza che se ne desume.

È per questo che la menzionata sentenza n. 200 del 2009 ha individuato l'ambito delle «norme generali sull'istruzione» anche alla luce della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), e dei relativi decreti legislativi attuativi.



Sempre la medesima pronuncia, poi, ha affermato che sono «in linea di principio» norme generali sull'istruzione anche quelle «sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233 (Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione)».

In quella occasione, infine, si è concluso nel senso che «[i]l complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo». È in questa direzione che - pertanto - deve muoversi l'indagine necessaria per la definizione del presente giudizio.

In tale indagine devono peraltro essere tenuti presenti anche i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni nella materia dell'istruzione.

12.- Con la sentenza n. 13 del 2004 questa Corte ha affermato che «[n]el complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principî fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle [recte: della] rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998» (sul punto, più di recente, sentenze n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 284 del 2016, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011, n. 235 del 2010, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005 e ordinanza n. 199 del 2024).

Con la sentenza n. 34 del 2005 questa Corte, nel richiamare la sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che «l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera b)».

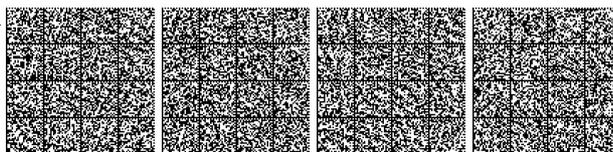
Con la sentenza n. 120 del 2005, infine, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, questa Corte ha chiarito che l'individuazione degli standard strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione»; ciò in quanto siffatta individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale» (sul punto, più di recente, sentenza n. 284 del 2016).

13.- Come ha posto in evidenza la citata sentenza di questa Corte n. 13 del 2004, nella materia dell'istruzione si intrecciano «norme generali, principî fondamentali, leggi regionali», oltre che «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche».

In tale contesto assume dunque particolare importanza l'individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le «norme generali sull'istruzione» e i «principi fondamentali» di tale materia, dato che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato mentre i secondi costituiscono esercizio di una competenza legislativa concorrente con quella regionale.

Tale linea di demarcazione è stata già individuata, in via generale, da questa Corte con la sentenza n. 279 del 2005, ove si è chiarito che «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» e che «[l]e norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

Successivamente, con la più volte ricordata sentenza n. 200 del 2009, questa Corte ha affermato che appartengono alle norme generali sull'istruzione le disposizioni statali che «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla "autonomia delle istituzioni scolastiche", facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della



Costituzione», mentre appartengono alla categoria dei «principi fondamentali» della materia «istruzione», «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi», evidenziando che: «lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico» e che «[i]n questa prospettiva viene in rilievo [...] sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica» (più di recente, sentenze n. 48 del 2025, n. 192 e n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 62 del 2013, n. 279 e n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e ordinanza n. 199 del 2024).

Sempre nella sentenza n. 200 del 2009 si precisa altresì che «[l]e norme sin qui richiamate - che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione - sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante [...] la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.».

In sintesi, ha affermato la riferita pronuncia: «deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica» e che di talché «[s]i tratta [...] di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione».

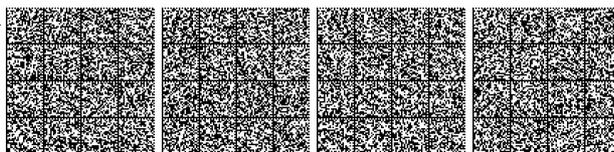
14.- Dato questo quadro normativo e giurisprudenziale, appare agevole osservare che la previsione di un termine più ravvicinato (31 ottobre anziché 30 novembre) per l'approvazione del piano di dimensionamento scolastico, vincolante (salva proroga) per tutte le regioni, risponde proprio a una necessità organizzativa di matrice unitaria, soddisfacendo l'esigenza di garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico e consentendo alle famiglie di iscrivere gli alunni presso le sedi effettivamente disponibili. A tal fine, infatti, le operazioni connesse alla definizione della rete scolastica devono concludersi non oltre l'anno solare precedente.

Anche nel dossier n. 422/2 del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati del 18 febbraio 2025 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. D.L. 208/2024 - A.S. 1384) si legge, alla pag. 108: «[l]a relazione illustrativa afferma che la disposizione si rende necessaria alla luce delle difficoltà riscontrate, a decorrere dall'entrata in vigore della riforma del PNRR sul dimensionamento scolastico, in relazione al dimensionamento da parte delle regioni e all'eccessiva prossimità del termine del 30 dicembre rispetto all'avvio delle iscrizioni da parte delle famiglie, da svolgersi necessariamente entro il mese di gennaio al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico successivo».

Ebbene: la complessa sequenza delle fasi procedurali propedeutiche all'avvio dell'anno scolastico tocca esigenze dell'intera comunità nazionale e necessita della puntuale osservanza, da parte di tutte le regioni, delle scadenze stabilite dalla legge. E nel caso che ci occupa lo Stato ha adottato norme concernenti il (solo) procedimento, volte proprio al soddisfacimento delle segnalate esigenze unitarie.

15.- Al riguardo, basta considerare che le procedure di mobilità del personale sono a carattere nazionale e che, di conseguenza, per definire i trasferimenti di docenti e personale amministrativo, tecnico e ausiliario è necessario il completamento di tutte le fasi di iscrizione e formazione delle classi di ogni istituzione scolastica su tutto il territorio nazionale, di talché la presenza anche di una sola regione inadempiente, o comunque in ritardo rispetto ai termini di legge, inficerebbe l'intera procedura.

16.- Inoltre, come evidenziato dall'Avvocatura dello Stato, al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico, è indispensabile definire compiutamente il piano triennale dell'offerta formativa, in base al quale le famiglie possono esercitare compiutamente la loro libertà di scelta educativa, che a sua volta richiede l'esatta e tempestiva individuazione del numero, del tipo, dell'ubicazione e delle modalità di aggregazione dei plessi scolastici. Le norme impugnate, pertanto, sono anche intese a tutelare tali spazi di autonomia, garantendo alle istituzioni scolastiche il tempo necessario all'assunzione delle scelte organizzative e progettuali dell'attività formativa.



17.- Sulla base di queste considerazioni, le norme impugnate sono riconducibili alla materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., dal momento che la loro funzione consiste nell'introdurre una disciplina dei "termini" che per ragioni di necessaria unità e uniformità deve essere operante sull'intero territorio nazionale (sul punto, sentenze n. 62 del 2013 e n. 200 del 2009). Ciò al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico nonché adeguati spazi di autonomia alle istituzioni scolastiche, tenuto altresì conto del complessivo programma di riorganizzazione del sistema scolastico nel quale esse sono inserite e del preciso impegno assunto dall'Italia con il PNRR.

18.- In quanto riconducibili a un ambito materiale di competenza legislativa esclusiva dello Stato, anzitutto la norma concernente lo spostamento del termine risulta espressione di attribuzioni statali, legittimamente esercitate.

Infatti, se è pur vero che, come evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 223 del 2023, il comma 5-*quater* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, si riflette sul dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale, si tratta, a ben vedere, di un'incidenza mediata, poiché tale intervento è comunque prevalentemente riconducibile alla materia «norme generali sull'istruzione».

La giurisprudenza costituzionale ha invero precisato che, qualora una normativa intersechi più materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella concorrente (o residuale) delle regioni, occorre individuare l'ambito materiale che deve considerarsi, nei singoli casi, prevalente (*ex plurimis*, sentenza n. 44 del 2014, che richiama le sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005).

Alla luce delle considerazioni che precedono, la circostanza che all'art. 138, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 112 del 1998 rientri tra le «funzioni amministrative» che sono state «delegate alle regioni» quella di provvedere in materia di programmazione scolastica territoriale, non toglie che, al fine di soddisfare esigenze nazionali, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione in tema di istruzione quanto le linee generali dell'organizzazione scolastica (così, ancora, sentenza n. 200 del 2009).

19.- Consolida tale approdo interpretativo la sentenza n. 223 del 2023, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinqies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, promossa dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., proprio affermando che tali disposizioni si fondavano in via prevalente su diversi titoli di competenza legislativa esclusiva statale, quali «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera *g*, Cost.) e «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.).

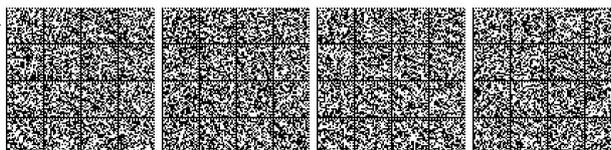
20.- Alla luce delle osservazioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale della norma che anticipa il termine di conclusione dell'*iter* di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

21.- Una volta accertato che la norma che anticipa il termine di conclusione dell'*iter* di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica è stata adottata nell'esercizio del titolo di competenza legislativa esclusiva statale «norme generali sull'istruzione», lo stesso deve dirsi per quella che dispone l'intervento ministeriale per la concessione della proroga. Poiché, poi, quel titolo competenziale necessariamente prevale sugli altri coi quali si interseca, non può neppure ravvisarsi un difetto di leale collaborazione nel conferimento al Ministro dell'istruzione e del merito del potere di concedere la proroga del termine del 31 ottobre.

La previsione del potere di proroga, infatti, non può essere sganciata da quella della fissazione del termine.

La considerazione del potere di proroga come avulso dalla valutazione complessiva della disciplina prevista dall'art. 9-*bis* del d.l. n. 208 del 2024, come convertito, conduce invece la Regione ricorrente a ritenere tale previsione non collegata al generale riassetto del sistema dell'istruzione. Il ricorso non considera, però, l'obiettivo generale dell'art. 9-*bis*, indicato precisamente nella rubrica dello stesso: «Disposizioni urgenti per l'attuazione della riforma 1.3 "Riorganizzazione del sistema scolastico" della Missione 4 - Componente 1 del PNRR». Tale obiettivo esige una disciplina procedimentale unitaria, che ben può contemplare un potere ministeriale di proroga, da esercitarsi nella considerazione complessiva delle esigenze prospettate dalle singole regioni. In ogni caso detto potere di proroga ha l'effetto di rendere meno rigido per le regioni il termine fissato *ex lege* al 31 ottobre, consentendo quindi, in caso di necessità (come è avvenuto nella fattispecie in esame) di chiedere un differimento del termine stesso.

È comunque opportuno - data, come si è visto, l'interferenza della suddetta disciplina con il dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale - un approfondimento quanto alla censura relativa al mancato coinvolgimento regionale ai fini della concessione della proroga.



Va ricordato che, nel verificare il rispetto delle attribuzioni regionali, questa Corte ha ribadito, anche di recente, che «i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano “in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all’intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte” (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise» (sentenza n. 6 del 2023, ma si veda anche già la sentenza n. 169 del 2020, che valorizza le «concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»).

Proprio in considerazione del «livello degli interessi coinvolti» (sentenze n. 168 del 2021 e n. 179 del 2019), mette conto evidenziare che l’adozione del piano di dimensionamento costituisce un adempimento indefettibilmente cadenzato in modo che sia operativo prima dell’avvio di ogni anno scolastico, che altrimenti rischierebbe di essere rinviato.

In altri termini: le esigenze di funzionalità del sistema scolastico non possono non riverberarsi sulla valutazione delle modalità di un coinvolgimento regionale.

A tal proposito, va detto che la sequenza procedimentale caratterizzante la concessione della proroga del termine per l’approvazione del piano di dimensionamento ha inizio con una specifica richiesta della regione (così come peraltro è avvenuto anche nel caso in esame), nella quale possono essere indicate tutte le ragioni che potrebbero giustificare la concessione della proroga.

Ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che esprime una generale esigenza di strutturazione pluralistica dei procedimenti amministrativi, dovrà poi essere garantita la più idonea collaborazione tra le amministrazioni coinvolte.

Nel regime disegnato dalle norme impugnate sono dunque in re ipsa il coinvolgimento di entrambi i soggetti istituzionali interessati e la garanzia della loro leale collaborazione.

22.- Deve, quindi, dichiararsi non fondata anche la questione relativa alla violazione degli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l’art. 9-bis, comma 2, promosse, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 44

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 dicembre 2025*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico – Impiego regionale – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998 – Criteri per la mobilità all'interno del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna – Deliberazione della Giunta regionale sentite le organizzazioni sindacali rappresentative.**

**Impiego pubblico – Impiego regionale – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni transitorie – Previsione, in sede di prima applicazione, al fine del transito dei dipendenti degli enti locali nel Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione, che l'ARAN Sardegna ammette alla contrattazione le organizzazioni che abbiano nel comparto o nell'area di provenienza o di ingresso una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando il solo dato associativo.**

– Legge della Regione Sardegna 9 ottobre 2025, n. 28 (Disposizioni in materia di attuazione del Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali), artt. 8 e 17, comma 3.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 contro la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 8 e 17, comma 3 della legge Regione Sardegna n. 28 del 9 ottobre 2025, recante “Disposizioni in materia di attuazione del Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali”, come da delibera del Consiglio dei ministri del 4 dicembre 2025.

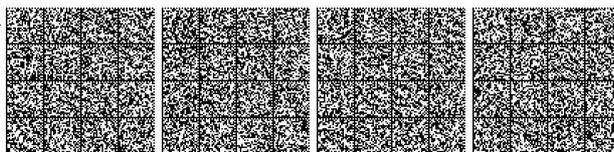
Sul BURAS della Regione Autonoma della Sardegna n. 56 del 10 ottobre 2025, è stata pubblicata la legge Regionale n. 28 del 9 ottobre 2025, recante “Disposizioni in materia di attuazione del Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali”.

Con la legge in epigrafe, la Regione autonoma della Sardegna detta disposizioni applicative delle previsioni di cui all'art. 12, comma 4, della legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), la quale dispone che le amministrazioni e gli enti regionali sono legalmente rappresentati dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione e degli enti locali della Sardegna (ARAN Sardegna) ai fini della contrattazione collettiva e alle relazioni sindacali, rimettendo appunto alla legge regionale l'ordinamento dell'Agenzia e il procedimento di contrattazione collettiva, precisando che, nella composizione degli organi dell'Agenzia e nel procedimento di contrattazione, debba essere assicurata la presenza di soggetti in rappresentanza degli enti locali.

L'intervento in esame, - anche mediante modifiche funzionali alla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), in base ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e alle disposizioni dell'art. 44 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), per il quale “La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici”, già alla base della citata legge regionale n. 9 del 2006 -, è teso a riconoscere ai dipendenti di comuni, unioni di comuni e comunità montane, province e città metropolitane l'identico assetto contrattuale dei dipendenti del sistema regionale.

A tale scopo, la legge regionale, tra l'altro, istituisce il Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali, prevedendo, tra le altre misure di immediata operatività, la richiamata istituzione dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione e degli enti locali della Sardegna (ARAN Sardegna), nonché una riorganizzazione strutturale del sistema negoziale.

Il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni contenute negli articoli 8 e 17, comma 3 della legge Regione Sardegna n. 28 del 9 ottobre 2025, siano illegittime per contrasto con gli articoli 3, 39, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione agli articoli 1, comma 3, 30 e 43, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (norme interposte), ed agli articoli 3 e 4 dello Statuto regionale; pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti



### Motivi

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge Regione Sardegna n. 28 del 9 ottobre 2025, per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione, in relazione agli articoli 1, comma 3, e 30, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (norme interposte), ed agli articoli 3 e 4 dello Statuto regionale.

L'art. 8 della L.R. Sardegna n. 28/2025, recante “Integrazione all'art. 33-ter della legge regionale n. 31 del 1998 (Ruolo unico dei dipendenti del comparto di contrattazione regionale)”, dispone che

«1. Dopo il comma 2 dell'art. 33-ter della legge regionale n. 31 del 1998 è inserito il seguente:

“2-bis. I criteri per la mobilità all'interno del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna sono deliberati dalla Giunta regionale sentite le organizzazioni sindacali rappresentative.”».

Tale disposizione presenta profili di illegittimità costituzionale, giacché - se è vero che la prevista deliberazione della Giunta regionale sui “criteri per la mobilità” rappresenta un atto di natura secondaria, tenuto, perciò, a rispettare le disposizioni statali e regionali vigenti, non richiama l'art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che disciplina già in maniera compiuta e dettagliata il passaggio diretto del personale tra amministrazioni, costituendo quadro di riferimento imprescindibile per garantire uniformità sul territorio nazionale -, espone al rischio che la Giunta non concepisca la predetta deliberazione come mera specificazione delle disposizioni di cui al sesto periodo del comma 1 del citato art. 30 (il quale stabilisce che “Le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere”), ma come veicolo di criteri ulteriori e diversi da quelli fissati dalle disposizioni fissate dal legislatore statale nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in materia di “ordinamento civile” (*ex plurimis*, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014).

Tali contenuti di fonte statale integrano, nella specie, limiti rilevanti ai sensi del citato art. 3 dello Statuto di autonomia, *sub specie* “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” e, ancor prima, “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica” *ex art.* 3, primo comma, dello Statuto speciale, già ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

Codesta Corte costituzionale, con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, afferma che i principi fissati dalla legge statale in materia “costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale” (sentenze n. 154 del 2019, n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013 e n. 255 del 2002).

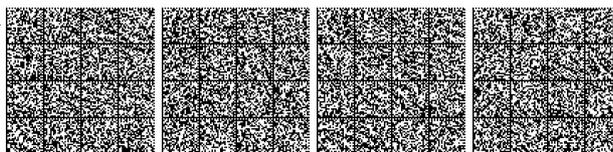
Ciò detto in merito al principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, della Costituzione), occorre aggiungere che la rilevata mancanza del riferimento espresso alla citata fondamentale disciplina statale compromette anche il principio del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, poiché è suscettibile di incidere negativamente sull'efficacia delle procedure di mobilità, concretamente in danno peraltro di numerose amministrazioni pubbliche.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3 della legge Regione Sardegna n. 28 del 9 ottobre 2025, per contrasto con gli articoli 3, 39, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione, in relazione agli articoli 1 comma 1, e 43, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (norme interposte), ed agli articoli 3 e 4 dello Statuto regionale.

L'art. 17, comma 3, della L.R. Sardegna n. 28/2025, recante “Norme transitorie”, dispone che

“3. In sede di prima applicazione, al fine del transito dei dipendenti degli enti locali nel Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione, l'ARAN Sardegna ammette alla contrattazione le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area di provenienza o di ingresso una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tale fine il solo dato associativo, da calcolarsi tenendo conto del rapporto tra il dato associativo ed il numero dei dipendenti rappresentati nel comparto o area di provenienza o di ingresso”.

Merita censura il citato art. 17, comma 3, che reca una disposizione transitoria secondo cui, “in sede di prima applicazione”, la neocostituita, citata Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione e degli enti locali della Sardegna (ARAN Sardegna) ammette alla contrattazione le organizzazioni sindacali che abbiano, nel Comparto o nell'area di provenienza o di ingresso, una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, disponendo che questa sia calcolata sulla base del solo dato associativo (rapporto tra deleghe e numero dei dipendenti rappresentati), dunque appositamente preferito al criterio della “media tra il dato associativo e il dato elettorale” di cui all'art. 43, comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.



In termini generali, circa la riconducibilità delle disposizioni del predetto decreto legislativo, fissate dal legislatore statale nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in materia di "ordinamento civile", al già menzionato limite statutario delle "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica", accanto al già richiamato art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, rileva la legge di delegazione n. 421 del 1992, da cui traggono origine le disposizioni vigenti ora confluite nel decreto legislativo n. 165 del 2001 (la delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, infatti, è stata integrata da quella recata dall'art. 11 della legge n. 59 del 1997, da cui traggono origine le attuali norme in tema di rappresentatività sindacale).

Nella contrattazione pubblica, la disciplina della rappresentatività sindacale è strettamente connessa al meccanismo di efficacia generale dei contratti collettivi nazionali e, pertanto, alla stessa struttura del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, che resta regolato dall'ordinamento civile.

Con specifico riguardo alla citata previsione statale di cui all'art. 43, con particolare riferimento al comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, attinente al cruciale momento negoziale, merita sottolineare come essa dia corpo ai principi di buon andamento e legalità dell'azione amministrativa (art. 97 della Costituzione) e persegua la finalità di assicurare un quadro certo e uniforme di regole rappresentative nella contrattazione collettiva pubblica.

Come chiarito dal diritto vivente (Cass., sez. lav., sentenza n. 33801 del 12 novembre 2021), la predeterminazione legislativa dei criteri di rappresentatività evita che il sistema negoziale pubblico si fondi su "meri rapporti di forza", garantendo trasparenza, imparzialità e stabilità agli accordi collettivi e assicurando la salvaguardia della libertà sindacale, peraltro oggetto di tutela anche in base al diritto internazionale e dell'Unione europea.

Anzi, la circostanza per cui la legge regionale censurata, discostandosi dal quadro nazionale, si orienti a favore di un criterio di calcolo della rappresentatività parziale, in base al criterio associativo per tralasciare invece i fattori di tipo elettorale, costituisce violazione, altresì, dello stesso principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 della Costituzione.

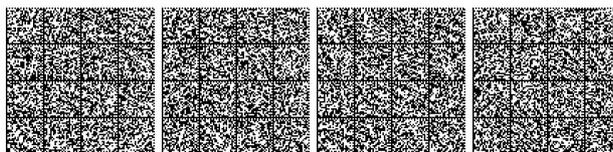
La disposizione regionale censurata, infatti, nell'apprestare un certo assetto della "selezione" delle rappresentative sindacali ammesse alla contrattazione collettiva, può risolversi nell'esclusione di talune di esse, sebbene siano da ritenersi sufficientemente "rappresentative" alla stregua degli equilibrati criteri fissati dalla citata normativa statale interposta.

Merita ricordare quella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 213/2008 e 212/2012) che chiarisce che le Regioni, anche a statuto speciale, pur potendo disciplinare l'organizzazione dei propri apparati e le modalità di contrattazione decentrata, non possono modificare i criteri fondamentali di rappresentatività e le regole che presiedono all'efficacia dei contratti collettivi del pubblico impiego.

La Regione può regolare solo profili organizzativi (ad es. strutture, competenze, relazioni interne, modalità di rappresentanza della parte pubblica), ma non il contenuto, le modalità o i soggetti della contrattazione collettiva, la disciplina del rapporto, i diritti e doveri del dipendente, le sanzioni disciplinari, i criteri di rappresentatività: anche per le Regioni speciali, il decreto legislativo n. 165 del 2001 costituisce livello minimo e inderogabile di uniformità nazionale, necessario a garantire uguaglianza di trattamento e buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (art. 3 e 97 della Costituzione). Il tutto, senza che assuma rilievo alcuno la circostanza per cui la disposizione in esame manifesta espressamente una natura transitoria (*cf.*, in merito, sentenza n. 81/2019).

È opportuno richiamare, conclusivamente sulla disposizione censurata, la recentissima sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale, per quanto resa nell'ambito di un giudizio attivato in via incidentale, secondo la quale, "In sintonia con i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost., la selezione degli interlocutori negoziali, e il conseguente accesso alla tutela promozionale, non avviene [...] a discrezione della pubblica amministrazione, datrice di lavoro, ma in virtù di una misurazione oggettiva, che si avvale di un sistema di certificazione della rappresentatività sindacale, presidiato dal comitato paritetico di cui al comma 8 del citato art. 43".

Per i motivi suesposti, appaiono viziati di illegittimità costituzionale gli articoli 8 e 17, comma 3, della L.R. Sardegna n. 28/2025 per violazione dell'art. 3, primo comma, e 4 dello Statuto speciale per la Sardegna, in relazione alle interposte norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica di cui, rispettivamente, agli articoli 1 comma 3, 30, comma 1, e 43, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché in relazione ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, di cui, rispettivamente, agli articoli 3 e 97 della Costituzione e agli articoli 3, 39 e 97 della Costituzione.



*P. Q. M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 8 e 17, comma 3, della L.R. Sardegna n. 28 del 9 ottobre 2025.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:*

*1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 4 dicembre 2025*

Roma, 5 dicembre 2025.

*L'Avvocato dello Stato: URBANI NERI*

25C00309

N. 244

*Ordinanza del 21 ottobre 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da G. M.*

**Reati militari – Diffamazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione, in alternativa alla pena detentiva, della pena pecuniaria.**

– Codice penale militare di pace, art. 227, commi primo e secondo.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giuseppe De Marzo - Presidente;

Daniele Cappuccio

Marco Maria Monaco;

Teresa Grieco;

Michele Toriello - Relatore.

Ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

sul ricorso proposto da M. G., nato a il, avverso la sentenza del 15 maggio 2024 della Corte militare di appello di .

Letti gli atti, il provvedimento impugnato ed il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Michele Toriello;

Lette le conclusioni del sostituto procuratore generale Francesco Ufilugelli, che ha chiesto rigettarsi il ricorso.



## RITENUTO IN FATTO

1. Con sentenza del 15 maggio 2024 la Corte di appello militare di [redacted] ha parzialmente riformato – riducendo la pena a mesi otto di reclusione militare – la sentenza con la quale il 17 ottobre 2023 il Tribunale militare di [redacted] aveva condannato G. M., maresciallo di seconda classe, alla pena di mesi dieci di reclusione militare per i delitti di diffamazione del Stormo dell’Aeronautica Militare di [redacted], dei Carabinieri della Stazione di [redacted] e del Ministro *pro tempore* della Difesa.

La contestazione afferisce al seguente comunicato, pubblicato dal M. [redacted] su due profili [redacted] a lui riconducibili e sul sito [redacted] in data [redacted], a seguito del decesso di un militare dell’Aeronautica:

«Un fuciliere dell’Aeronautica Militare Italiana ( [redacted] ) in servizio presso il Comando di [redacted] ( [redacted] ) si toglie la vita in circostanze ancora da chiarire. Le indagini condotte dai carabinieri della locale stazione conducono ad un vicolo cieco, nessuna dichiarazione ancora rilasciata dall’Arma Azzurra, nessun commento da parte dei colleghi del militare. Una STRAGE SILENZIOSA che miete vittime ogni giorno, una strage che ad oggi conta un centinaio di suicidi tra le schiere delle forze armate e di polizia in Italia, dato unico in Europa. In quanto sindacalista e giornalista militare, in difesa dei diritti del personale in divisa, non ho mai smesso di sperare che gli organi di vertice trovassero il coraggio di aprire un tavolo tecnico, finalizzato allo studio e alla risoluzione di tale fenomeno. Da legale militare non posso non evidenziare come il Ministero della difesa, oggi presieduto dall’on.le Guerini, si opponga fermamente nel trovare un punto di incontro con le esigenze e/o problematiche familiari e personali dei militari, altresì come lo stesso Ministero rifiuti il confronto con le Associazioni e Sindacati militari. Tante le istanze di conferimento gerarchico, rigettate dopo “centottanta giorni” senza motivo alcuno, centinaia le domande di trasferimento per gravi motivi familiari non trasmesse o non accolte: “UN NESSO CON I SUICIDI MILITARI!?”. Maresciallo Avv. P. G. M. Sindacalista militare TUTELA FORZE ARMATE».

È incontestata la paternità dello scritto, in quanto ammessa dallo stesso imputato, il quale, nel corso del dibattimento di primo grado, ha reso spontanee dichiarazioni, riferendo, tra l’altro, che all’epoca dei fatti si registravano numerosissimi suicidi tra appartenenti alle forze armate e alle forze dell’ordine; che, saputo della morte del [redacted], si era «confrontato con vari colleghi» e insieme ad essi aveva ipotizzato «che anche purtroppo questo collega si fosse suicidato», apprendendo «solo successivamente» che si trattava in realtà di una morte accidentale.

I giudici di merito ritenevano integrati i reati di diffamazione, rilevando che: *a)* il militare al quale il M. [redacted] aveva fatto riferimento non si era suicidato, ma, come accertato a seguito di esame autoptico, era deceduto nel sonno a seguito delle esalazioni di ossido di carbonio provenienti da due bracieri lasciati accesi all’interno dell’abitazione; *b)* il decesso era avvenuto il [redacted], e il comunicato dell’imputato era stato pubblicato due giorni dopo; *c)* era stata lesa la reputazione dell’Aeronautica Militare, poiché la rappresentazione del fatto come suicidio, unita alle accuse di indifferenza rivolte all’Arma di appartenenza, «provoca nel lettore una sensazione di disprezzo e turbamento nei confronti del comando del reparto in cui il militare prestava servizio»; *d)* era stata lesa la reputazione dei Carabinieri della Stazione di [redacted], «le cui indagini sono rappresentate come ferme in un vicolo cieco, mentre è risultato che sin dai primi momenti la morte di non era un suicidio»; *e)* era stata lesa la reputazione del Ministero della difesa, falsamente «accusato di trascuratezza e di rigetto immotivato di istanze di conferimento gerarchico o di istanze di trasferimento per gravi motivi familiari, il tutto messo in relazione con i suicidi».

2. Il difensore di fiducia di G. M. [redacted] ha presentato ricorso per cassazione avverso l’indicata sentenza della Corte militare di appello, articolando quattro motivi.

Con il primo deduce violazione di legge e vizio di motivazione con riferimento al mancato riconoscimento della scriminante del diritto di critica, quanto meno nella forma putativa.

Con il secondo motivo deduce violazione di legge e vizio di motivazione con riferimento alla ritenuta sussistenza di una diffamazione in danno del Comando Aeronautica Militare di [redacted], citato dal M. [redacted] solo per indicare il corpo di appartenenza del [redacted].

Con il terzo motivo deduce violazione della legge penale e processuale con riferimento alla pena irrogata, poiché, alla luce della sentenza n. 150 del 2021 della Corte costituzionale, la diffamazione per la quale si procede non è connotata da caratteri di eccezionale gravità, sicché del tutto ingiustificata appare l’irrogazione di una pena detentiva.

Con il quarto motivo deduce violazione dell’art. 620, comma 1, lettera *h)*, codice di procedura penale, e illogicità della motivazione, invocando l’annullamento senza rinvio della sentenza di condanna poiché il M. [redacted], tratto a giudizio in altro procedimento per analoghi fatti di diffamazione, è stato assolto dal medesimo collegio della Corte militare di appello, che ha riconosciuto la sussistenza della scriminante del diritto di critica.

3. Il Sostituto Procuratore generale militare ha chiesto, con due memorie, rigettarsi il ricorso.



4. Il 7 novembre 2024 il difensore dell'imputato ha depositato memoria, ribadendo le argomentazioni poste a fondamento del ricorso circa l'insussistenza del delitto o quanto meno circa l'operatività della scriminante del diritto di critica, e chiedendo sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 codice penale militare di pace, nella parte in cui, a differenza di quanto previsto per la diffamazione ordinaria, punisce il reato con la sola pena detentiva e non anche, alternativamente, con quella pecuniaria, in contrasto con gli articoli 3 e 52 Cost.

Il difensore dell'imputato ha depositato ulteriori memorie il 16 giugno 2025, il 16 settembre 2025 e il 9 ottobre 2025, insistendo nelle richieste di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 codice penale militare di pace, ovvero di assolvere il M perché il fatto non sussiste o perché lo stesso è scriminato dal diritto di critica.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace sia rilevante e non manifestamente infondata.

2. Il quadro normativo di riferimento.

La diffamazione militare è disciplinata, quanto all'individuazione della fattispecie e delle conseguenze sanzionatorie, dall'art. 227 del codice penale militare di pace di cui al r.d. 20 febbraio 1941, n. 303, e si articola in tre commi così formulati:

Il militare, che, fuori dei casi indicati nell'articolo precedente, comunicando con più persone, offende la reputazione di altro militare, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con la reclusione militare fino a sei mesi.

Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, o è recata per mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione militare da sei mesi a tre anni.

Se l'offesa è recata a un corpo militare, ovvero a un ente amministrativo o giudiziario militare, le pene sono aumentate.

3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Va premesso che, per costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (tra le altre, Corte costituzionale, sentenze n. 129 del 2025, n. 247 del 2021 e n. 215 del 2021), quantomeno per il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale.

Deve, inoltre, aggiungersi, su un piano generale, come osservato da Corte costituzionale, sent. n. 113 del 2025, che si occupava di un dubbio di legittimità afferente il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 630, comma primo, codice penale, «che il processo penale non consente oggi in via generale (al di fuori della specifica ipotesi prevista, ora, dall'art. 545-bis codice di procedura penale) una scissione del giudizio in due distinti momenti: l'uno potenzialmente sfociante in una pronuncia (non definitiva) sul solo *an* della responsabilità dell'imputato per i reati ascrittigli, l'altro dedicato alla determinazione della pena a carico dell'imputato già riconosciuto colpevole.

Ciò costringe il giudice a formulare eventuali questioni di legittimità costituzionale relative al trattamento sanzionatorio in una fase processuale in cui non ha ancora statuito sulla colpevolezza dell'imputato. In questa fase, sarebbe evidentemente improprio richiedere – ai fini dell'ammissibilità delle questioni – una puntuale motivazione in proposito. Una tale motivazione finirebbe, anzi, per anticipare valutazioni che il giudice ha l'obbligo di svolgere soltanto nella sentenza che chiude il processo.

Conseguentemente – e a meno che dall'ordinanza di remissione emerga evidente l'assenza di responsabilità penale dell'imputato per i reati ascrittigli, ovvero lo stesso giudice si riservi espressamente una tale valutazione esprimendo così, in sostanza, i propri dubbi in proposito (come nel caso di cui all'ordinanza n. 56 del 2023) – le questioni sull'entità della pena per il reato contestato sollevate nel corso di un giudizio penale suscettibile di sfociare in una sentenza di condanna non possono, di regola, essere considerate premature».

Ad ogni modo – e per pura completezza – si osserva, con riguardo ai primi due motivi di ricorso, che investono i presupposti della decisione di condanna - come non emerga evidente l'assenza di responsabilità dell'imputato, dal momento che l'esame complessivo del testo riportato nel Ritenuto in fatto, rivela che la critica di carattere sindacale prende le mosse da un fatto non solo non corrispondente al vero – ciò che è incontrovertibile, perché il militare del quale si parla non si è suicidato – ma neppure oggetto, per quanto risultante dal processo, di alcun accertamento ragionevole da parte dell'imputato.



In questo contesto l'affermazione secondo la quale «le indagini conducono a un vicolo cieco», anche senza volere insistere sul tema dell'esistenza di una base oggettiva dell'affermazione, si colloca in una affermata strategia del silenzio delle Forze armate che, prima, con una eccessiva rigidità organizzativa, provocherebbero i suicidi e, poi, si sottrarrebbero a un dialogo con associazioni e sindacati militari: insomma, il significato delle affermazioni appare quello per il quale anche i carabinieri si inserirebbero nel quadro della strategia del silenzio attribuita ai vertici delle Forze armate, che, pur di non accedere al confronto organizzativo, in una sottintesa idea di gerarchizzazione cieca alle esigenze delle persone, finiscono per disinteressarsi delle conseguenze sulla vita dei militari.

Secondo una costante giurisprudenza della Corte di cassazione (v., ad es., Sez. 5, n. 17784 del 07/03/2022, Rv. 283252 - 01, in motivazione, proprio in tema di critica sindacale), il diritto di critica, rappresentando l'esternazione di un'opinione relativamente a una condotta ovvero a un'affermazione altrui, si inserisce nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Carta costituzionale e dall'art. 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora innanzi, Cedu). Proprio in ragione della sua natura di diritto di libertà, esso può essere evocato quale scriminante, ai sensi dell'art. 51 codice penale, rispetto al reato di diffamazione, purché venga esercitato nel rispetto dei limiti della veridicità dei fatti, della pertinenza degli argomenti e della continenza espressiva. La nozione di «critica», quale espressione della libera manifestazione del pensiero, oramai ammessa senza dubbio dall'elaborazione giurisprudenziale, e che viene in rilievo nella fattispecie scrutinata, rimanda non solo all'area dei rilievi problematici, ma, anche e soprattutto, a quella della disputa e della contrapposizione, oltre che della disapprovazione e del biasimo anche con toni aspri e taglienti, non essendovi limiti astrattamente concepibili all'oggetto della libera manifestazione del pensiero, se non quelli specificamente indicati dal legislatore. I limiti sono rinvenibili, secondo le linee ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza e dalla dottrina, nella difesa dei diritti inviolabili, quale è quello previsto dall'art. 2 Cost., onde non è consentito attribuire ad altri fatti non veri, venendo a mancare, in tale evenienza, la finalizzazione critica dell'espressione, né trasmodare nella invettiva gratuita, salvo che la offesa sia necessaria e funzionale alla costruzione del giudizio critico.

Pur in tale cornice normativa e valoriale, la critica sindacale – naturalmente a forte tasso valutativo e conflittuale e quindi destinata a sottrarsi a un giudizio in termini di verità/falsità – prende le mosse, secondo le decisioni di merito, da due fatti non rispondenti al vero e neppure oggetto di verifica alcuna: il suicidio del militare e l'esistenza di accertamenti investigativi giunti su un binario morto.

Va escluso, peraltro, che l'assoluzione dell'imputato per distinti fatti possa assumere rilievo ai sensi dell'art. 620, comma 1, lettera *h*), codice di procedura penale, giacché quest'ultima previsione ha riguardo a una contraddizione tra provvedimenti concernenti lo stesso oggetto: ciò che, a tacer della genericità della deduzione svolta nel quarto motivo, non appare ricorrere nel caso di specie, proprio per la diversità delle vicende.

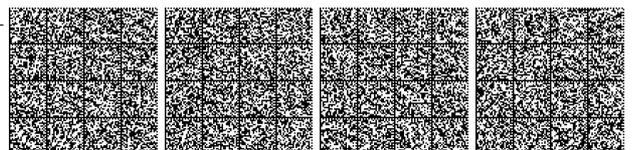
Alla luce delle superiori considerazioni ritiene questa Corte rilevante affrontare il tema della tipologia di sanzione prevista per la diffamazione militare.

#### 4. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

4.1. Con riguardo al delitto di diffamazione previsto dal codice penale, Corte costituzionale, sent. n. 150 del 2021, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 e dell'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223, ha rilevato che la prima previsione – richiamata poi dall'art. 30, comma 4, della legge n. 223 del 1990, nel caso di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato – risultava incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'art. 21 Cost. quanto dall'art. 10 Cedu, proprio per l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano – o non possano essere considerate almeno equivalenti – circostanze attenuanti.

Corte cost., sentenza n. 150 del 2021, richiamando la propria ordinanza n. 132 del 2020, ha sottolineato come la necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di «non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri»; ha, poi, aggiunto che anche «l'art. 595, terzo comma, codice penale deve essere interpretato in maniera conforme a tali premesse.

Il potere discrezionale che essa attribuisce al giudice nella scelta tra reclusione (da sei mesi a tre anni) e multa (non inferiore a 516 euro) deve certo essere esercitato tenendo conto dei criteri di commisurazione della pena indicati nell'art. 133 codice penale, ma anche – e ancor prima – delle indicazioni derivanti dalla Costituzione e dalla CEDU secondo le coordinate interpretative fornite da questa Corte e dalla Corte EDU; e ciò anche al fine di evitare la pronuncia di condanne penali, che potrebbero successivamente dar luogo a una responsabilità internazionale dello Stato italiano per violazioni della Convenzione (per la sottolineatura del dovere «di evitare violazioni della CEDU» in capo agli stessi giudici comuni, nel quadro dei loro compiti di applicazione delle norme, si veda la sentenza n. 68 del 2017, Considerato in diritto, punto 7).



Ne consegue che il giudice penale dovrà optare per l'ipotesi della reclusione soltanto nei casi di eccezionale gravità del fatto, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, rispetto ai quali la pena detentiva risulti proporzionata, secondo i principi poc'anzi declinati; mentre dovrà limitarsi all'applicazione della multa, opportunamente graduata secondo la concreta gravità del fatto, in tutte le altre ipotesi.

Questa lettura, del resto, è stata già fatta propria dalla più recente giurisprudenza di legittimità, nel quadro di un'interpretazione che dichiaratamente si ispira alla giurisprudenza pertinente della Corte EDU e all'ordinanza n. 132 del 2020 di questa Corte (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 9 luglio 2020, n. 26509), e che si estende anche agli autori di diffamazioni aggravate ai sensi dell'art. 595, terzo comma, codice penale i quali non esercitino attività giornalistica in senso stretto (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 17 febbraio 2021, n. 13993; sezione quinta penale, sentenza 15 gennaio 2021, n. 13060)».

In sostanza, come puntualmente illustrato da Corte costituzionale, ordinanza n. 132 del 2020, il bilanciamento realizzato dalla risposta sanzionatoria del codice penale tra tutela della reputazione e garanzie della libera manifestazione del pensiero «è divenuto ormai inadeguato, anche alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte EDU poc'anzi rammentata, che al di fuori di ipotesi eccezionali considera sproporzionata l'applicazione di pene detentive, ancorché sospese o in concreto non eseguite, nei confronti di giornalisti che abbiano pur illegittimamente offeso la reputazione altrui. E ciò in funzione dell'esigenza di non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri».

E questo fermo restando che deve ritenersi «che l'inflizione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità non sia di per sé incompatibile con le ragioni di tutela della libertà di manifestazione del pensiero nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità (così la stessa Corte EDU, grande camera, sentenza 17 dicembre 2004, Cumpn e Mazre contro Romania, paragrafo 115; nonché sentenze 5 novembre 2020, Balaskas contro Grecia, paragrafo 61; 11 febbraio 2020, Atamanchuk contro Russia, paragrafo 67; 7 marzo 2019, contro Italia, paragrafo 59; 24 settembre 2013, contro Italia, paragrafo 53; 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia, paragrafo 39). La Corte di Strasburgo ritiene integrate simili ipotesi eccezionali in particolare con riferimento ai discorsi d'odio e all'istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio; ma casi egualmente eccezionali, tali da giustificare l'inflizione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi».

4.2. Le ragioni che sono poste a base della decisione della Corte costituzionale appena indicata, nell'esaltare la centralità della manifestazione del pensiero come momento determinante del processo democratico di controllo della legittimità dell'esercizio del potere – su questo punto si tornerà *infra* anche in relazione alla portata dell'art. 52, comma terzo, Cost. –, sollevano il dubbio – che questa Corte ritiene non manifestamente infondato – della compatibilità con l'art. 21 Cost. e l'art. 10 Cedu, per il tramite dell'art. 117 Cost., delle previsioni di cui all'art. 227, primo e secondo comma, codice penale militare di pace nella parte in cui prevede la sola pena detentiva.

Questa Corte è ben consapevole che Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2017, occupandosi della permanente criminalizzazione dell'ingiuria militare, ai sensi dell'art. 226 codice penale militare di pace, ha osservato che «Continuare a punire penalmente l'ingiuria tra militari, pur per fatti ingiuriosi non riconducibili al servizio e alla disciplina militari, come definiti nell'art. 199 cod. pen. mil. pace, risponde infatti, oltre che all'esigenza di tutela delle persone in quanto tali, anche all'obiettivo di tutelare il rapporto di disciplina inteso come insieme di regole di comportamento, la cui osservanza è strumentale alla coesione delle Forze armate e, dunque, ad esigenze di funzionalità delle stesse. Peraltro, come mostrano anche le fattispecie per cui è giudizio nei processi *a quibus*, la civile convivenza tra militari, soprattutto (ma non solo) nei luoghi militari, costituisce un presupposto essenziale per la ricordata coesione delle Forze armate».

E, tuttavia, due considerazioni appaiono rilevanti.

Per un verso, nel caso del presente procedimento, il tema non è quello della penale rilevanza del fatto diffamatorio – ciò che consente di fare salva l'esigenza di approntare una sanzione pubblicistica del massimo livello per fatti lesivi della reputazione nel contesto ordinamentale militare - ma della proporzionalità, rispetto ai valori in gioco, quali sopra indicati, dell'esclusiva pena detentiva.

Per altro verso, deve essere sottolineato – come ricorda la recente Corte costituzionale, sentenza n. 127 del 2025 – che il legislatore, a seguito della sentenza n. 120 del 2018 della stessa Corte costituzionale, ha dato compiuta regolamentazione all'attività sindacale prima nella legge n. 28 aprile 2022, n. 46 e poi nel decreto legislativo 24 novembre 2023, n. 192.



L'art. 1, comma 4 di quest'ultimo decreto legislativo, nell'incidere innovativamente sul codice dell'ordinamento militare (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66), ha dettato una articolata disciplina delle modalità di interlocuzione dei militari che ricoprono cariche elettive (art. 1479-*bis* cod. ord. mil.), esplicitamente riconoscendo alla lettera *d*) del comma 1 dell'art. 1479-*bis* che essi «possono manifestare il loro pensiero in ogni sede e su tutte le questioni non soggette a classifica di segretezza che riguardano la vita militare, nei limiti previsti dal presente capo e nelle materie di cui all'art. 1476-*ter*; possono interloquire con enti e associazioni di carattere sociale, culturale o politico, anche estranei alle Forze armate e alle Forze di polizia a ordinamento militare, e partecipare a convegni e assemblee aventi carattere sindacale, nei modi e con i limiti previsti dal presente capo».

Non è evidentemente qui in questione la diretta applicabilità della previsione, ma il suo significato sistematico, laddove esprime, nelle stesse valutazioni del legislatore, il peso che il diritto garantito dall'art. 21 Cost. e dall'art. 10 CEDU può assumere nel bilanciamento sotteso alle scelte sanzionatorie dell'ordinamento.

E, anzi, va chiarito che la questione, pur originata in concreto da una manifestazione del pensiero in ambito sindacale, appare rivestire carattere generale.

Invero, come rilevato *supra sub* 4.1, la giurisprudenza della Corte di cassazione, traendo spunto dalle indicazioni fornite da Corte costituzionale, sentenza n. 150 del 2021, ha concluso nel senso che è legittima l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per il delitto di diffamazione commesso, anche al di fuori di attività giornalistica, mediante mezzi comunicativi di rapida e duratura amplificazione (nella specie, *internet*), soltanto ove ricorrano circostanze eccezionali connesse alla grave lesione di diritti fondamentali, come nel caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza (Sez. 5, n. 13993 del 17/02/2021, Scaffidi, Rv. 281024 - 01: v., in particolare, punto 3.6.3 del Considerato in diritto; di recente nello stesso senso, Sez. 5, n. 29840 del 21/05/2025, Pansera, non massimata).

Il dubbio che si sottopone alla Corte costituzionale non riposa su una generalizzata parificazione della fattispecie comune della diffamazione e di quella militare, laddove è ben chiaro, come ricordato da Corte costituzionale, sentenza n. 273 del 2009, che la lesione di interessi squisitamente pubblicistici nelle condotte militari giustifica, ad esempio, «l'esclusione della procedibilità a querela della persona offesa per il delitto di diffamazione militare e la sua esclusiva subordinazione alla richiesta del comandante di corpo prevista dall'art. 260 codice penale militare di pace», posto che «nei reati militari [è] sempre insita "un'offesa alla disciplina e al servizio, una lesione quindi di un interesse eminentemente pubblico che non tollera subordinazione all'interesse privato caratteristico della querela": presupposto sulla base del quale "si è preferito attribuire al comandante del corpo, con l'istituto della richiesta" una facoltà di scelta tra l'adozione di provvedimenti di natura disciplinare ed il ricorso all'ordinaria azione penale» (Corte cost., sentenza n. 273 del 2009 richiama l'ordinanza n. 410 del 2000, nella quale si citano le sentenze n. 449 del 1991 e n. 42 del 1975, nonché l'ordinanza n. 229 del 1988).

Piuttosto, si osserva che, pur nella maggiore complessità offensiva delle condotte diffamatorie rilevanti per l'ordinamento militare – ciò che ne giustifica il trattamento speciale – e senza dover insistere sui profili di equivalenza ricordati da Corte costituzionale, sentenza n. 273 del 2009, viene sempre in gioco un'esigenza di bilanciamento con il valore della libera manifestazione del pensiero che esiste anche nell'ambito dell'ordinamento militare.

Significativamente la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di chiarire che l'art. 10 della Cedu «non si ferma davanti al cancello delle caserme» («*Article 10 does not stop at the gates of army barracks*»), precisando ulteriormente che restrizioni e limiti a tale libertà in funzione della salvaguardia degli interessi della disciplina militare e della sicurezza nazionale debbano comunque essere proporzionati e necessari in una società democratica (v. già Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 25 novembre 1997, Grigoriades comma Grecia). Nello stesso senso si segnala Corte EDU, 8 novembre 2022, Ayuso Torres comma Spagna, che, al par. 47, ribadisce che «*Article 10 applies to military personnel just as it does to other persons within the jurisdiction of the Contracting States*», ferma restando, s'intende, la possibilità di imporre limiti a tutela della sicurezza nazionale e per la difesa dell'ordine pubblico («*the State can impose restrictions on the right to freedom of expression accorded to military personnel pursuing legitimate aims such as national security and the defence of public order*»).

Si tratta di una consapevolezza che si inserisce nella scia di un risalente, ma attualissimo approfondimento dottrinale che, esaminando le specificità della disciplina militare nella prospettiva ordinamentale e, in particolare, nel rapporto con l'ordinamento giuridico statale, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, sottolineava il lento ma necessario processo di assorbimento dell'ordinamento militare in quello statale, del quale finisce per diventare articolazione interna. Tanto impone una costante verifica dei modi attraverso i quali garantire che l'ordinamento delle forze armate si informi allo spirito democratico della Repubblica, ai sensi dell'art. 52, terzo comma, Cost.

Ciò che ha poi evidenti ricadute ordinamentali con la stessa istituzione di una giurisdizione militare come organizzazione statale, le cui decisioni sono sottoposte, per garanzia costituzionale (art. 111, penultimo comma, Cost.), al ricorso per cassazione, derogabile solo per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.



E se la citata dottrina sottolineava la centralità dello spirito democratico, che pone a fondamento della convivenza sociale la dignità della persona, deve anche riconoscersi che, già nella prospettiva individuale, la libera manifestazione del pensiero rappresenta un polo del bilanciamento imposto dalla Carta fondamentale.

Ma, accanto a questo profilo squisitamente personale, v'è una dimensione collettiva che attiene al contributo che la discussione pubblica può fornire proprio al processo democratico di costante inquadramento delle forze armate al servizio della Repubblica.

In altri termini, il confronto delle idee, impregiudicate le previsioni che assicurano il rispetto degli ordini gerarchici, assicura un valore aggiunto che arricchisce le prospettive di unità di una comunità, dal momento che, invece di silenziare le tensioni che la percorrono, consente di trovare un diverso punto di equilibrio nella adesione razionale e partecipata alla portata vincolante delle regole. Ed è proprio questo arricchimento alla vita collettiva che appare idoneo a giustificare l'esigenza di calibrare diversamente le sanzioni rispetto a condotte che, pur astrattamente funzionali a tale obiettivo, lo manchino, quando nella tensione dialettica si superino i limiti imposti in ragione del necessario rispetto della reputazione dei soggetti, individuali o collettivi, dell'ordinamento.

In tal modo inteso, il dissenso, al pari del consenso, assume un ruolo fondante della legittimazione di ogni sistema democratico.

Al punto 7.1. del Considerato in diritto di Corte costituzionale, ordinanza n. 132 del 2020 si legge, appunto, che «La libertà di manifestazione del pensiero costituisce – prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU – un diritto fondamentale riconosciuto come «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985 e, di recente, sentenza n. 206 del 2019). Né è senza significato che, nella prima sentenza della sua storia, la Corte costituzionale – in risposta a ben trenta ordinanze sollevate da giudici comuni – abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge proprio in ragione del suo contrasto con l'art. 21 Cost. (sentenza n. 1 del 1956)».

4.3. L'inequivoco tenore letterale della norma esclude la praticabilità di qualunque soluzione interpretativa che moduli la risposta sanzionatoria in relazione alla concreta gravità dell'illecito diffamatorio.

Come anche di recente ribadito da Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 2025, il principio di legalità «esige che le norme penali – anche nella parte in cui prevedono sanzioni per la violazione dei relativi precetti – siano formulate in modo chiaro e preciso, non solo (a) per consentire ai singoli di formulare previsioni ragionevolmente affidabili sulla loro applicazione e (b) per garantire la corretta separazione dei poteri tra legislatore e giudice, specialmente importante in materia penale (ordinanza n. 24 del 2017, punto 5), ma anche (c) per assicurare il più possibile la parità di trattamento tra i condannati. Quest'ultima esigenza rischierebbe di risultare compromessa, laddove il potere discrezionale del giudice di determinare la pena appropriata (art. 132 codice penale) non fosse adeguatamente delimitato da precise indicazioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia di questa Corte in grado di sostituire, con effetto *erga omnes*, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali».

4.4. Ciò posto, occorre considerare che, sebbene, in linea generale, l'ordinamento penale militare di pace non conosca pene pecuniarie (art. 22 codice penale militare di pace), esso non è più ritenuto incompatibile con queste ultime (come già rilevato da Corte costituzionale, sentenza n. 284 del 1995, che richiama alcune puntualizzazioni di Corte costituzionale, sentenza n. 280 del 1987).

E ciò sia perché, in relazione a talune fattispecie, la pena pecuniaria è espressamente prevista come applicabile, sia pure attraverso il richiamo alle leggi speciali (art. 3, comma primo, legge 9 dicembre 1941, n. 1383: norma che, sul piano sistematico, conferma come per il legislatore ordinario non sussista alcuna incompatibilità nell'applicazione, da parte del giudice militare, di qualunque sanzione pecuniaria prevista dall'ordinamento), sia e soprattutto perché, a partire da Corte costituzionale, sentenza n. 284 del 1995, non si dubita dell'operatività della disciplina delle pene sostitutive, ivi inclusa quella pecuniaria, alle condanne per reati militari (v., già Sez. 1, n. 2992 del 30/04/1996, polizia giudiziaria in proc. , Rv. 204932 - 01), cui ha fatto seguito, infine, l'art. 75-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, introdotto dall'art. 71, comma 1, lettera aa), decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, a mente del quale le disposizioni del Capo III della stessa legge n. 689 del 1981 si applicano ai reati militari quando le prescrizioni risultano in concreto compatibili con la posizione soggettiva del condannato.

Va, anzi, aggiunto che, ai sensi dell'art. 57 della legge n. 689 del 1981, la pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva: ne discende che, una volta operata la sostituzione, il militare è appunto assoggettato a una pena che non smarrisce la sua natura pecuniaria per effetto della sostituzione che si colloca a monte della sua applicazione.



Tale mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale potrebbe rendere ragionevolmente più ampio lo spettro applicativo dell'art. 410 codice penale militare di pace, in forza del quale le sentenze di condanna a pene pecuniarie, pronunciate dai tribunali militari in applicazione del codice penale o di leggi speciali, sono eseguite a norma del codice di procedura penale, in quanto la legge penale militare non disponga altrimenti.

Siffatto profilo, che secondo quanto detto *supra* richiamando il punto 4.2. del Considerato in diritto di Corte costituzionale, sentenza n. 150 del 2021, non assume rilievo al fine di escludere la rilevanza della questione, appare, tuttavia, significativo nel momento in cui si tratta di intendere se l'intervento richiesto alla Corte costituzionale si ponga in termini di radicale incompatibilità con le scelte legislative in tema di reati militari.

Ciò posto, qualora dovesse ritenersi che il bilanciamento tra il diritto alla libera manifestazione del pensiero e le esigenze tipicamente pubblicistiche legate alla disciplina e al servizio militare, dovessero condurre a ricalibrare i presupposti applicativi della risposta sanzionatoria in termini analoghi a quelli previsti per la diffamazione ordinaria, potrebbe tenersi conto, come paradigma normativo interno (Corte cost., sentenza n. 216 del 2016) idoneo ad operare la *reductio ad legitimitatem*, della sussistenza proprio dell'art. 595, commi primo e secondo, codice penale, nei casi rispettivamente previsti.

Questa Corte è consapevole che «il *petitum* dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente», ma non vincola la Corte costituzionale, che, «ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata» (di recente, Corte costituzionale, sentenza n. 146 del 2025).

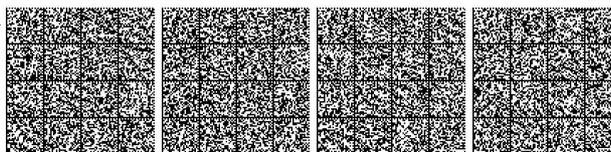
E, tuttavia, osserva che la disciplina generale della diffamazione contiene previsioni che possono offrire “per linee interne” la grandezza predefinita che consenta alla Corte costituzionale di assicurare la coerenza e la proporzionalità delle sanzioni e rimediare all'irragionevole commisurazione della pena, laddove non prevede sanzioni pecuniarie, senza sovrapporsi al ruolo del legislatore.

La misura della pena individuata in questo modo, benché non costituzionalmente obbligata, non appare arbitraria: essa potrebbe essere ricavata dalle previsioni appena indicate e potrebbe essere ritenuta coerente rispetto alla logica perseguita dal legislatore, secondo una traiettoria già seguita dalla Corte costituzionale (ad es., Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2019, che è intervenuta in relazione alla misura minima prevista dall'art. 73, comma 1, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).

In questo caso, l'intervento immediato – ferma la discrezionalità di successive determinazioni del legislatore - non altererebbe le specifiche pene detentive previste dal codice penale militare, ma consentirebbe al giudice di disporre di uno strumento costituito dalla pena pecuniaria della multa (da euro 50 - art. 24, comma primo, codice penale - a, rispettivamente, euro 1.032 e euro 2.065) in grado di sanzionare i casi nei quali la condotta illecita non raggiunga la soglia di gravità che giustifica, alla luce delle superiori considerazioni, l'applicazione della pena detentiva.

In ogni caso, riprendendo lo spunto iniziale, come di recente sottolineato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 128 del 2024 (par. 3 del Considerato in diritto), una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a “rime obbligate” per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sent. n. 6 del 2024, che cita la sentenza n. 62 del 2022; nello stesso senso, Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2023). La medesima Corte costituzionale, sentenza n. 128 del 2024 ha concluso che è pertanto «sufficiente “la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni <costituzionalmente adeguate>, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)” (sentenza n. 95 del 2022), mentre “l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure” (sentenza n. 48 del 2021)», spettando alla stessa Corte, «ove ritenga fondate le questioni, “di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione del *petitum* dell'ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati, stante anche che <l'assenza di soluzioni costituzionalmente vincolate> non compromette l'ammissibilità delle questioni stesse (*ex plurimis*, sentenza n. 59 del 2021) quando sia rinvenibile nell'ordinamento una soluzione adeguata al parametro di riferimento” (sentenza n. 221 del 2023)».

Per questa ragione, il dispositivo denuncia il dubbio di legittimità dell'art. 227, primo e secondo comma, codice penale militare di pace, nei termini generali della carenza di previsione di pena pecuniaria, alternativa alla pena detentiva della reclusione militare.



*P. Q. M.*

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 227, primo e secondo comma, del codice penale militare di pace, in riferimento agli articoli 21, 52 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui in cui non prevede, in alternativa rispetto alla pena detentiva, la pena pecuniaria;

Dispone la sospensione del presente giudizio; ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione e al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così è deciso, 17 ottobre 2025

*Il Presidente:* DE MARZO

*Il consigliere estensore:* TORIELLO

25C00300

N. 245

*Ordinanza del 7 novembre 2025 della Corte di cassazione  
sul ricorso proposto da A. P.*

**Reati e pene – Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione – Riparazione pecuniaria – Previsione che con la sentenza di condanna per i reati previsti dagli artt. 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321 e 322-bis, cod. pen. è sempre ordinato il pagamento di una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno.**

– Codice penale, art. 322-quater.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giorgio Fidelbo - Presidente;

Angelo Costanzo;

Martino Rosati;

Mariella Ianniciello;

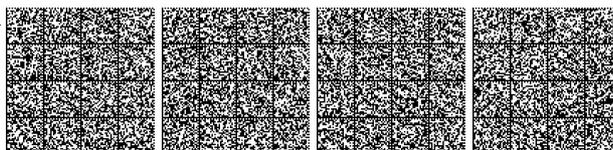
Paolo Di Geronimo - relatore;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da A [...] P [...] nato a [...] a l' [...] avverso la sentenza del 18 novembre 2024 emessa dalla Corte di appello di [...];

Visti gli atti, la sentenza impugnata e il ricorso;

Udita la relazione del consigliere Paolo Di Geronimo;

Lette le conclusioni del pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore generale Marco Patarnello, che ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità del ricorso.



## RITENUTO IN FATTO

1. A [...] P [...] impugna la sentenza della Corte di appello di [...] che confermava la condanna per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione, pronunciata in relazione alla ritenuta percezione, da parte dell'imputato, in qualità di appartenente alla Guardia di Finanza, della somma di euro 5.000,00 versatagli da due imprenditori interessati a che non emergessero condotte illecite nell'ambito del controllo eseguito a carico della loro società, [...] s.r.l.

Nei confronti dell'imputato veniva disposta la confisca, diretta e per equivalente, del prezzo del reato, nonché la riparazione pecuniaria, *ex art. 322-quater* del codice penale, quantificata in egual misura rispetto alla confisca.

1.1. Sulla base della ricostruzione del fatto, condivisa dalle sentenze di primo e secondo grado, risulta che il coimputato [...] (anch'egli appartenente alla Guardia di Finanza, separatamente giudicato) veniva contattato da [...] per conto della famiglia [...], imprenditori con diretti interessi nella società [...] s.r.l.

Nel corso di un pranzo cui partecipavano [...], [...], [...] e [...], questi ultimi sollecitavano [...] ad interessarsi dei controlli, relativi all'impiego di fatture inesistenti, coinvolgenti la società [...] s.r.l.

L'incontro si chiudeva con la dazione di una somma di denaro a [...], una parte della quale era destinata a remunerare P., essendo stati affidati a quest'ultimo gli accertamenti sulla società [...] r.l.

L'attività di captazione consentiva di accertare che, subito dopo il pranzo al termine del quale aveva concluso il patto corruttivo, questi si incontrava con P. e, successivamente, vi erano plurimi contatti tra i due, fin quando P. confermeva che a carico della [...] s.r.l. non erano emersi fatti illeciti e, quindi, i privati corruttori potevano essere rassicurati a tal riguardo.

All'esito di tale attività, [...] versava a P., la somma di euro 5.000, in precedenza ricevuta dai [...]

La sopravvenuta confessione da parte di P., andava a corroborare il quadro probatorio, ritenuto dai giudici di merito di per sé ampiamente dimostrativo della penale responsabilità dell'imputato.

2. Nell'interesse del ricorrente sono stati formulati cinque motivi di ricorso.

2.1. I primi due motivi pongono una questione comune, relativa alla ritenuta insufficienza della mera confessione dell'imputato per addivenire alla pronuncia di condanna.

L'imputato, in sede di interrogatorio di garanzia, avrebbe ammesso i fatti, ma solo per effetto della condizione di fragilità e confusione in cui si trovava in quel momento.

La difesa del ricorrente deduce che non vi sarebbe affatto la prova della partecipazione di P. all'accordo corruttivo, né dell'esistenza stessa di indagini penali nei confronti della società «[...]», tali da giustificare la dazione del denaro allo scopo di tenere indenni gli amministratori della predetta società da eventuali conseguenze pregiudizievoli.

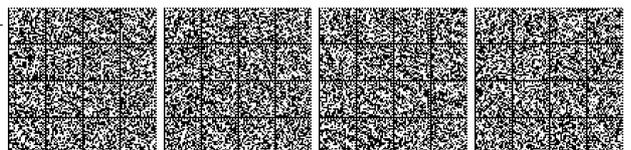
2.2. Con il terzo motivo, si censura la ritenuta sussistenza dell'elemento oggettivo del reato di corruzione, sul presupposto che l'imputato, come riferito nell'interrogatorio, non aveva partecipato ad alcuna pattuizione e si era semplicemente limitato a ricevere la somma consegnatagli da [...], non avendo la prontezza di rifiutarla.

2.3. Con il quarto motivo, si deduce la violazione dell'art. 323-*bis* del codice penale ritenendosi la manifesta illogicità e contraddittorietà della motivazione nella parte in cui è stata esclusa la sussistenza dell'attenuante, valorizzando la violazione dei doveri sottesi alla qualifica dell'imputato e l'entità del lucro conseguito.

2.4. Con il quinto motivo, si censura il cumulo della confisca disposta in relazione alla somma di euro 5.000 e della condanna al pagamento della suddetta somma, in favore della pubblica amministrazione lesa, *ex art. 322-quater* del codice penale.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente deve darsi atto che la questione di legittimità costituzionale è rilevante ai fini della definizione del presente giudizio, posto che i primi quattro motivi di ricorso ripropongono questioni di merito, già adeguatamente analizzate e concordemente risolte nelle sentenze di primo e secondo grado, senza che possano dar luogo a vizi motivazionali suscettibili di accoglimento in sede di legittimità. A fronte di una motivazione immune da vizi di manifesta illogicità o contraddittorietà, il rigetto dei suddetti motivi di ricorso comporterebbe la conferma della sentenza anche nella parte in cui ha disposto la confisca del prezzo del reato di corruzione per l'esercizio della funzione — quantificato in euro 5.000 — e ordinato il versamento, a titolo di riparazione pecuniaria *ex art. 322-quater* del codice penale, di una somma di pari importo in favore dell'amministrazione lesa.



In ordine al suddetto cumulo, questa Corte ritiene rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale della disciplina dettata dagli articoli 322-*bis* e 322-*quater* del codice penale, per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità del trattamento sanzionatorio.

2. Prima di esaminare le ragioni sottese alla ritenuta non manifesta infondatezza della questione, anche nell'ottica di escludere la possibilità di addivenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina *de qua*, è necessaria una sintetica ricostruzione del complesso sistema normativo che, in relazione a determinati reati contro la pubblica amministrazione, prevede un cumulo di strumenti finalizzati ad evitare che l'autore del reato possa conservare il vantaggio patrimoniale che ha illecitamente conseguito.

L'istituto della riparazione pecuniaria, nell'originaria previsione introdotta dalla legge 27 maggio 2015, n. 69, prevedeva che, in caso di condanna per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione contemplati dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320 e 322-*bis* del codice penale, il solo pubblico agente doveva essere condannato al pagamento di una somma equivalente a quanto indebitamente ricevuto. L'adempimento dell'obbligo riparatorio, inoltre, veniva previsto anche quale presupposto necessario per la sospensione condizionale della pena, *ex art.* 165, comma 4, del codice penale e per l'accesso al patteggiamento.

La disciplina è stata ulteriormente inasprita a seguito delle modifiche apportate dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, con la quale l'ambito applicativo dell'art. 322-*quater* del codice penale è stato esteso anche al privato corruttore, inoltre, in luogo dell'originaria previsione che faceva riferimento a «quanto indebitamente ricevuto», si è previsto che l'obbligazione debba essere parametrata a «una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato».

In tal modo sono state eliminate le problematiche interpretative che, *ante* riforma, erano state segnalate relativamente all'applicazione della riparazione pecuniaria al delitto di peculato e, al contempo, il riferimento al prezzo ha reso applicabile la norma anche al privato corruttore.

La previsione della riparazione pecuniaria ha, fin dall'originaria previsione, una portata sostanzialmente sovrapponibile all'ambito di operatività della confisca, diretta o per equivalente, del prezzo o del profitto del reato.

Ponendo a raffronto gli articoli 322-*ter* e 322-*quater* del codice penale, risultano identici:

- i presupposti oggettivi, posto che entrambe le norme trovano applicazione a fronte di una sentenza di condanna per i reati previsti 314, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321 e 322-*bis* del codice penale;
- sia la confisca che la riparazione pecuniaria sono paramtrate al prezzo o al profitto del reato;
- entrambe le previsioni si applicano sia al pubblico agente che al privato concorrente;
- confisca e riparazione sono obbligatorie.

Deve precisarsi che la sovrapposibilità tra le norme in esame sussisteva anche in relazione alla previgente formulazione, posto che la previsione contenuta all'art. 322-*quater* del codice penale, nella misura in cui parametrava la riparazione a «quanto indebitamente ricevuto», ricomprendeva sicuramente la nozione di prezzo del reato di corruzione.

Tale precisazione è rilevante, posto che, in ragione dell'epoca di commissione del reato, nel caso in esame deve trovare applicazione la previsione dell'art. 322-*quater* del codice penale nella formulazione originaria.

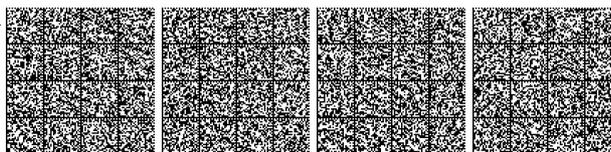
Ciò posto, è innegabile che pur con riguardo alla norma previgente, vi era una sostanziale coincidenza tra i presupposti della confisca del prezzo del reato e la riparazione pecuniaria di quanto indebitamente ricevuto, in tale generica dizione rientrandovi sicuramente il prezzo del reato di corruzione per esercizio della funzione.

2.1. L'ambito di interferenza delle norme in oggetto comporta che — così come avvenuto nel caso in esame — la confisca, diretta o per equivalente, deve essere disposta unitamente alla riparazione pecuniaria, con la conseguenza che il condannato è sottoposto ad una duplicazione di obblighi che, pur avendo una differente natura, determinano l'effetto ultimo di sottrarre al reo un valore doppio rispetto a quello indebitamente conseguito dal reato.

Al contempo, deve sottolinearsi come le norme in esame non dettino alcuna disciplina volta a regolamentare la concomitante applicazione della confisca e della riparazione pecuniaria, a conferma della volontà del legislatore di prevedere il cumulo e non l'alternatività tra i due istituti.

Passando ad esaminare le ragioni sottese al cumulo della confisca e della riparazione pecuniaria è necessario soffermarsi sulla natura giuridica di quest'ultimo istituto, al fine di valutare se prevalga l'effetto ripristinatorio della legalità violata, riconducibile nel più ampio genere delle condotte risarcitorie, piuttosto che quello punitivo.

2.2. Riguardo ai rapporti con il risarcimento dei danni, l'art. 322-*quater* del codice penale contiene una espressa previsione secondo cui il pagamento della somma dovuta a titolo di riparazione lascia «impregiudicato il diritto al risarcimento del danno», sicché la norma ammette il cumulo della riparazione pecuniaria non solo con la confisca, ma anche con l'obbligazione risarcitoria.



Posto che la lettera della norma già di per sé sembra delineare una distinzione netta tra riparazione pecuniaria e risarcimento del danno, deve sottolinearsi come vi siano anche altre ragioni che inducono ad escludere la natura «risarcitoria» della riparazione. Si è condivisibilmente sottolineato come il risarcimento del danno è per sua natura un rimedio civilistico che presuppone l'iniziativa del danneggiato, viceversa, l'istituto della riparazione pecuniaria prescinde dalla domanda risarcitoria e financo dall'avvenuta costituzione quale parte civile del danneggiato, essendo rimesso al potere officioso del giudice disporre il pagamento.

A ciò occorre aggiungere che la parametrizzazione della riparazione pecuniaria al prezzo o al profitto del reato risulta tendenzialmente avulsa dalla determinazione del danno risarcibile. A ben vedere, infatti, solo nel reato di peculato, ove il bene oggetto di appropriazione appartenga alla pubblica amministrazione, vi è una sostanziale coincidenza tra il profitto e il danno.

Nelle altre ipotesi contemplate il profitto ed il prezzo del reato, costituiscono un'entità patrimoniale che prescinde completamente dal danno arrecato all'amministrazione di appartenenza che, a ben vedere, potrebbe anche non lamentare alcun pregiudizio se non quello all'immagine.

Ciò si verifica, in particolare, nel caso — qual è quello oggetto di giudizio — in cui la condanna interviene per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione, lì dove difetta il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, sicché l'ambito del potenziale danno subito dall'amministrazione di appartenenza dell'imputato è necessariamente limitato se non del tutto assente e, in ogni caso, non proporzionalmente collegato al prezzo ricevuto dal funzionario infedele.

In buona sostanza, quindi, può affermarsi che l'aver stabilito che la somma dovuta a titolo di riparazione è parametrata al prezzo o al profitto del reato determina necessariamente una scissione tra la riparazione pecuniaria e il risarcimento del danno, pur potendosi riconoscere una residuale area di interferenza, come affermato da una recente sentenza di questa Corte che, nell'ottica di dare una lettura costituzionalmente orientata della norma, ha affermato che la riparazione pecuniaria prevista dall'art. 322-*quater* del codice penale non è dovuta nel caso in cui, all'atto della pronuncia della sentenza di condanna, risulta che l'imputato abbia medio tempore risarcito il danno cagionato dalla condotta illecita (Sez. 6, n. 27422 del 25 luglio 2025, [...], Rv. 288426).

2.3. Una volta escluso che la riparazione pecuniaria dia luogo ad un'obbligazione tipicamente risarcitoria e, nel tentativo di attribuire una coerente collocazione sistematica all'istituto, la giurisprudenza ha affermato che la riparazione pecuniaria *ex art. 322-*quater** del codice penale costituisce una sanzione civile accessoria che consegue necessariamente alla condanna per i reati indicati dalla suddetta norma e che si aggiunge alla pena irrogata a ciascun soggetto condannato (Sez. 6, n. 16098 del 5 febbraio 2020, [...], Rv. 278960; Sez. 6, n. 8959 del 25 gennaio 2023, [...], Rv. 284271; Sez. 6, n. 27422 del 25 luglio 2025).

L'art. 322-*quater* del codice penale, pertanto, delinea una forma di riparazione coattiva, di tipo non risarcitorio, non affidata all'iniziativa volontaria del reo e neppure subordinata ad un'espressa richiesta della persona offesa (Sez. 6, n. 12541 del 14 marzo 2019, [...], Rv. 275925), la cui quantificazione non è rimessa all'apprezzamento del giudice, né è commisurata ai pregiudizi complessivamente subiti dall'amministrazione di appartenenza, ma forfettariamente calibrata sui proventi materiali indebitamente ricevuti.

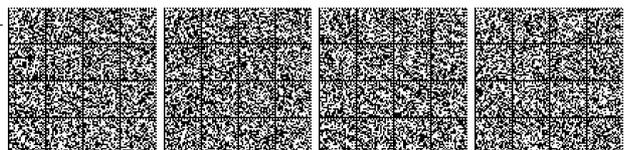
Si tratta, dunque, di una «sanzione civile accessoria» che, nella chiara prospettiva di realizzare un rafforzamento dell'armamentario sanzionatorio posto a tutela del buon andamento della pubblica amministrazione, consegue necessariamente («sempre») alla condanna per i reati-presupposto di cui al catalogo dello stesso art. 322-*quater* del codice penale e si caratterizza per una indubbia connotazione punitiva, tanto che la relativa applicazione in assenza dei presupposti di legge è stata da questa Corte ricondotta nell'alveo della «pena illegale» (Sez. 6, n. 12541 del 14 marzo 2019, cit.).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, pertanto, la riparazione pecuniaria dà luogo ad una sanzione patrimoniale, che si aggiunge inderogabilmente alla reclusione per ciascun soggetto condannato per uno dei reati elencati nella norma in esame, operando contestualmente e indipendentemente dalla pena detentiva.

2.4. In dottrina trova un consenso sostanzialmente unanime la tesi che attribuisce natura sanzionatoria alla riparazione pecuniaria.

È stato autorevolmente evidenziato come l'istituto non ha una funzione «riparativa», essendo estranei alla previsione normativa quegli elementi di ripensamento o resipiscenza comportanti una scelta da parte dell'autore dell'illecito di realizzare condotte volte all'elisione dell'offesa arrecata con la commissione del reato.

Si è detto che l'istituto assolve a una chiara funzione punitiva, avendo un carattere prettamente afflittivo, giungendosi ad affermare che la riparazione altro non sia che una sanzione pecuniaria, che va ad aggiungersi alle sanzioni detentive e alla confisca. In buona sostanza, mediante l'introduzione dell'art. 322-*quater* del codice penale, il legislatore avrebbe inteso riproporre surrettiziamente la sanzione pecuniaria per reati per i quali era stata eliminata dalla riforma apportata con la legge 26 aprile 1990, n. 86.



Una conferma, in tal senso, è rinvenibile nella relazione governativa alla legge n. 69 del 2015, lì ove si afferma che l'introduzione dell'art. 322-*quater* del codice penale è finalizzata a recepire le raccomandazioni dell'OCSE, tra le quali quella di introdurre, a scopo di deterrente della corruzione nelle transazioni economiche internazionali, «sanzioni pecuniarie» nei confronti delle persone fisiche.

Nella relazione si dà atto che «ragioni di coerenza e razionalità del sistema sanzionatorio del codice penale (che non prevede il cumulo di sanzioni detentive e pecuniarie per i delitti contro la pubblica amministrazione, a differenza di quanto prevede, ad esempio, per i reati che offendono il patrimonio)» hanno indotto a non rimodulare le pene principali, mediante la reintroduzione di pene pecuniarie, sul presupposto che il trattamento sanzionatorio previsto per i reati in questione doveva ritenersi già «adeguatamente afflittivo e dissuasivo».

Ciononostante, si è optato per l'introduzione della «riparazione pecuniaria», pur dandosi espressamente atto che tale istituto ha una funzione «afflittivo-sanzionatoria» e si va ad inserire in un sistema già connotato da un adeguato rigore.

2.5. È stata vagliata anche una parziale similitudine tra l'ipotesi introdotta all'art. 322-*quater* del codice penale e la riparazione pecuniaria prevista nel caso di diffamazione a mezzo stampa. La giurisprudenza è incline a ritenere che l'art. 12 della legge n. 47 del 1948, nel riconoscere il diritto della persona offesa dal reato a richiedere, oltre al risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 185 del codice penale, comprensivo sia del danno patrimoniale che del danno non patrimoniale, una somma a titolo di riparazione che non rientra nel risarcimento del danno, ha introdotto una ipotesi eccezionale di pena pecuniaria privata prevista per legge, che come tale può aggiungersi al risarcimento del danno autonomamente liquidato in favore del danneggiato (Cass. civ., Sez. 3, n. 29640 del 12 dicembre 2017, Rv. 64665502).

Anche rispetto a tale istituto, tuttavia, la riparazione pecuniaria prevista dall'art. 322-*quater* del codice penale presenta significativi elementi di diversità, che depongono tutti nel senso della funzione prettamente punitiva.

Basti considerare che la riparazione del danno prevista dalla legge n. 47 del 1948 presuppone in ogni caso una richiesta di parte e non è applicabile d'ufficio, inoltre, in quel sistema sanzionatorio la riparazione va ad inserirsi nell'ambito di un trattamento punitivo mite, rispetto al quale una sanzione «civile» può svolgere una funzione di rafforzamento e di compensazione della modesta afflittività della sanzione penale.

Ben diverso è il contesto applicativo dell'art. 322-*quater* del codice penale, posto che la riparazione pecuniaria prescinde totalmente dalla richiesta del danneggiato, comporta un obbligo di pagamento predeterminato nel *quantum* e non suscettibile di graduazione da parte del giudice e, inoltre, va ad aggiungersi ad un corredo di sanzioni penali particolarmente afflittive.

2.6. Sempre rimanendo nell'ambito della valutazione dell'aggravio sanzionatorio determinato dalla riparazione pecuniaria, in dottrina è stato sottolineato come tale istituto concorra, non solo con il risarcimento del danno civilistico, ma anche con il danno erariale.

L'art. 1, comma 1-*sexies*, legge 14 gennaio 1994, n. 20, infatti, stabilisce che, in caso di danno all'immagine derivante dalla commissione di un reato contro la pubblica amministrazione, il danno erariale deve essere determinato, salva prova contraria, in una misura pari al doppio della somma o del valore patrimoniale dell'utilità illecitamente percepita dal dipendente.

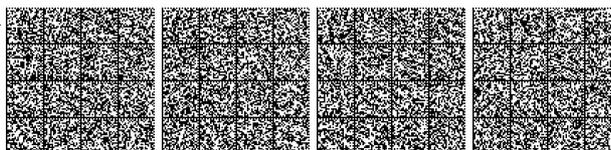
Sottolinea la dottrina come la riparazione pecuniaria e il danno erariale perseguono finalità essenzialmente sanzionatorie ed entrambi gli istituti presentano una marcata autonomia rispetto all'azione per il risarcimento del danno da reato.

2.7. In conclusione, la dottrina più autorevole pare orientata a ritenere che la riparazione pecuniaria è saldamente incentrata su l terreno pubblico, assumendo la valenza di un contrappasso simbolico per il male che il delitto, per il tramite dell'amministrazione pubblica di appartenenza del soggetto, ha recato all'intera collettività; la riparazione, rigorosamente obbligatoria e predeterminata, diviene sostanzialmente una pena.

3. A fronte della riconosciuta natura sanzionatoria della riparazione, dottrina e giurisprudenza si sono ampiamente interrogate in ordine alle conseguenze della cumulativa applicazione rispetto alla confisca, giungendo a ritenere che la congiunta applicazione di tali istituti determina una palese violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena, rilevabile anche ai sensi dell'art. 49 della Carta europea dei diritti fondamentali.

In giurisprudenza, si è affermato che è illegittima l'applicazione cumulativa della confisca per equivalente del profitto del reato *ex art.* 322-*ter* del codice penale e della riparazione pecuniaria prevista dall'art. 322-*quater* del codice penale, trattandosi di misure aventi medesimo oggetto ed analoga finalità afflittiva, il cui cumulo determina violazione del principio del *ne bis in idem* sanzionatorio (Sez. 6, n. 23203 del 5 marzo 2024, [...], Rv. 286645).

Anche con riguardo al la diversa disciplina dettata per il patteggiamento, si è ritenuto che l'applicazione cumulativa della restituzione integrale del profitto del reato, prevista dall'art. 444, comma 1-*ter*, del codice di procedura



penale, e della confisca per equivalente del profitto del reato *ex art. 322-ter* del codice penale, determina la violazione del principio del *ne bis in idem* sanzionatorio, trattandosi di misure aventi il medesimo oggetto ed analoga finalità afflittiva (Sez. 6, n. 16872 del 30 gennaio 2019, [...], Rv. 275671).

4. Il tentativo di risolvere in via interpretativa l'aggravio sanzionatorio, derivante del cumulo della confisca con la riparazione pecuniaria, pur pienamente condivisibile nella finalità perseguita, presenta profili di criticità non superabili.

A ben vedere, infatti, seguendo la tesi secondo cui è illegittima l'applicazione cumulativa della confisca per equivalente del profitto del reato *ex art. 322-ter* del codice penale e della riparazione pecuniaria prevista dall'*art. 322-quater* del codice penale, trattandosi di misure aventi medesimo oggetto ed analoga finalità afflittiva, si perviene alla generalizzata disapplicazione dell'*art. 322-quater* del codice penale.

Come evidenziato nell'esaminare il contenuto delle norme oggetto di scrutinio, l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della confisca e della riparazione pecuniaria, come pure i presupposti applicativi, l'obbligatorietà e i parametri di determinazione del *quantum*, sono totalmente sovrapponibili e ciò sia con riferimento alla previsione originaria dell'*art. 322-quater* del codice penale che alla norma attualmente in vigore.

4.1. Quanto detto comporta che, sulla base della previsione normativa contenuta agli articoli *322-ter* e *322-quater* del codice penale non residua alcuno spazio interpretativo per affermare un regime di alternatività tra i due istituti, anziché di cumulo.

Il dato letterale, infatti, depone univocamente e senza possibilità di fornire interpretazioni diverse, nel senso che la confisca e la riparazione pecuniaria debbano trovare congiunta applicazione.

La tesi giurisprudenziale, che ha ipotizzato l'esclusione del cumulo, conduce ad una interpretatio abrogans dell'*art. 322-quater* del codice penale, posto che non è dato ravvisare alcuna ipotesi, sia pur residuale, nella quale tale istituto potrebbe trovare applicazione senza sovrapporsi alla confisca.

L'identità dei presupposti, come in precedenza evidenziato (§2), comporta che ove è applicabile la riparazione pecuniaria lo è anche la confisca, con la conseguenza che facendo valere in via interpretativa il divieto del cumulo, si giungerebbe sempre alla disapplicazione dell'*art. 322-quater* del codice penale.

4.2. Pur a fronte di un tendenziale favore per l'interpretazione costituzionalmente orientata, anche quale limite di valutazione della fondatezza delle questioni sollevate dinanzi alla Consulta, rimane fermo il principio per cui non può giungersi, per via interpretativa, ad una soluzione che determina la disapplicazione della norma tacciata di incostituzionalità, posto che in tal caso è solo l'intervento della Corte costituzionale che può dichiararne l'illegittimità, pervenendo alla eliminazione o rimodulazione della previsione normativa (Corte costituzionale, n. 110 del 2012).

Come più volte affermato dalla Corte costituzionale, «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 2010; Corte costituzionale, n. 219 del 2008; Corte costituzionale, n. 109 del 1989).

Tali principi sono pienamente applicabili al caso in esame, posto che recependo l'interpretazione volta a escludere il cumulo tra confisca e riparazione pecuniaria — così come prospettato da Sez. 6, n. 23203 del 5 marzo 2024, [...], Rv. 286645 — ne deriva la disapplicazione dell'*art. 322-quater* del codice penale, perseguendo una soluzione *contra legem*, posto che il dato letterale depone univocamente a favore del cumulo dei due istituti.

Del resto, la riprova che la soluzione recepita nella sentenza «[...]» si traduca nella disapplicazione dell'*art. 322-quater* del codice penale è desumibile dal fatto che a fronte di due strumenti indicati entrambi come obbligatori, si opta per l'applicazione della confisca in luogo della riparazione pecuniaria, implicitamente ritenendo quest'ultimo istituto recessivo, senza che in tal senso vi sia alcuna indicazione normativa.

Deve ritenersi che la giurisprudenza formatasi sul tema è pienamente condivisibile lì dove riscontra una sostanziale duplicazione dell'effetto ablatorio, mentre occorre discostarsene nella misura in cui perviene ad affermare in via interpretativa l'alternatività tra confisca e riparazione, privilegiando il primo istituto, a fronte di una previsione normativa che, invece, indica chiaramente la congiunta applicazione delle due forme di ablazione dei proventi del reato.

In conclusione, la scelta di sollevare la questione di legittimità costituzionale appare necessaria in quanto finalizzata a garantire una tutela certa e uniforme nell'ambito dell'ordinamento, nella consapevolezza che questo obiettivo «è tanto più essenziale in una materia, come quella penale, dominata dal principio di stretta legalità (sentenza n. 98 del 2021, n. 115 del 2018, n. 109 del 2017 e ordinanza n. 24 del 2017).».

4.3. Per completezza, deve evidenziarsi come — in astratto — vi sarebbe un'ipotesi in cui l'*art. 322-quater* del codice penale potrebbe non concorrere con la confisca. Si tratta del caso in cui l'imputato, prima che la sentenza di condanna sia divenuta definitiva, abbia provveduto all'integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato.

In simili fattispecie, la Corte ha ritenuto che non può essere disposta la confisca del profitto del reato qualora lo stesso sia venuto meno per effetto di condotte riparatorie, poste in essere volontariamente dal reo, che abbiano eliso il



vantaggio economico conseguito (Sez. 6, 24 giugno 2020, n. 21353, Rv. 279286; Sez. 2, n. 36444 del 26 maggio 2015, [...], Rv. 264525; Sez. 3, n. 20887 del 15 aprile 2015, [...], Rv. 263409; Sez. 3, n. 44189 del 18 ottobre 2022, [...], Rv. 284122).

Le ipotesi sopra esaminate e le soluzioni offerte in tali casi, tuttavia, non dirimono il conflitto della concorrente applicazione della confisca e della riparazione pecuniaria, così come normativamente previsto dagli articoli 322-ter e 322-quater del codice penale.

Dovendosi valutare il profilo di incostituzionalità in astratto e secondo il contenuto delle norme interessate, il problema del cumulo si pone — come avvenuto nel caso oggetto del presente giudizio — ogni qual volta gli autori del reato non abbiano provveduto ad alcuna condotta riparatoria antecedente rispetto alla definizione del procedimento.

In tal caso, infatti, non ricorrono gli estremi per escludere la confisca del prezzo o del profitto del reato e al contempo sussistono tutti i presupposti per applicare anche la riparazione pecuniaria ex art. 322-quater del codice penale.

Peraltro, deve sottolinearsi come nelle ipotesi in cui l'avvenuta restituzione del provento del reato consente, sulla base della giurisprudenza richiamata, di escludere la confisca, si pone ugualmente la questione della duplicazione dell'effetto sanzionatorio. A fronte dell'avvenuta restituzione, infatti, permane applicabile l'istituto della riparazione pecuniaria che, conseguentemente, dà luogo ad ulteriore profilo sanzionatorio con riguardo ad un vantaggio di cui l'autore del reato è stato già privato.

Ne consegue che solo formalmente l'avvenuta restituzione esclude il conflitto tra confisca e riparazione pecuniaria, ma l'effetto concreto non muta, verificandosi ugualmente un cumulo afflittivo basato sulla duplice privazione del medesimo vantaggio patrimoniale.

5. Stabilito che gli articoli 322-ter e 322-quater del codice penale non consentono di addivenire, per via interpretativa, all'alternativa applicazione della confisca o della riparazione pecuniaria, si pone il problema della legittimità costituzionale del cumulo sanzionatorio che ne discende.

Tale quesito impone necessariamente il confronto tra la diversa natura giuridica che la confisca e la riparazione pecuniaria assumono nell'assetto normativo derivante a seguito dell'introduzione dell'art. 322-quater del codice penale.

5.1. Occorre partire dalle considerazioni svolte nella sentenza «[...]» che sono pienamente condivisibili, lì dove si dà atto che la riparazione pecuniaria costituisce una misura tipicamente ed esclusivamente sanzionatoria: una «sanzione civile», alla quale è estranea ogni funzione compensatoria dei danni patiti dalla pubblica amministrazione e che è destinata a svolgere funzione punitiva e deterrente. Essa, dunque, non può coesistere con la confisca per equivalente di cui all'art. 322-ter, stesso codice, realizzandosi, in caso di applicazione congiunta, una sproporzionata, e perciò non consentita, duplicazione di sanzioni.

La citata pronuncia è intervenuta prima della sentenza con la quale le Sezioni unite sono tornate ad esaminare la natura della confisca per equivalente, precisando che tale forma di ablazione del vantaggio derivante dal reato assolve, così come la confisca diretta, ad una funzione recuperatoria e ha funzione sanzionatoria in quanto avente ad oggetto beni privi del rapporto di derivazione dal reato, potendo assumere funzione punitiva solo qualora sottragga al destinatario beni di valore eccedente il vantaggio economico che lo stesso ha tratto dall'illecito (Sezioni Unite, n. 13783 del 26 settembre 2024, dep. 2025, [...], Rv. 287756-03).

Nella citata sentenza, si afferma che «La confisca del profitto, anche quella per equivalente, assolve, dunque, sempre ad una funzione recuperatoria: essa ha una funzione sanzionatoria nella misura in cui colpisce beni che non hanno derivazione dal reato e può assumere, solo in determinate occasioni, una funzione punitiva».

Le Sezioni unite, condividendo quanto affermato da Corte costituzionale n. 112 del 2019, hanno ribadito che: «Se la confisca — diretta o per equivalente — non sottrae più di quanto sia stato conseguito dall'illecito, essa ha carattere afflittivo, ripristinatorio ma non anche punitivo».

Il contenuto afflittivo della confisca rappresenta, quindi, un elemento coesistente all'istituto, di cui occorre tener conto lì dove l'ordinamento introduce ulteriori strumenti che conducono al medesimo risultato.

5.2. Il mutamento di paradigma conseguente alla predetta pronuncia non è tale da elidere il problema della duplicazione sanzionatoria che si determina nei casi in cui si applichi, oltre alla confisca, anche la riparazione pecuniaria.

Sia pur in virtù di strumenti giuridici diversi e aventi una natura non del tutto sovrapponibile, il risultato ultimo che l'autore del reato subisce è il raddoppio dell'obbligazione restitutoria ed è proprio in tale duplicazione che si annida il sospetto della lesione del principio di proporzionalità.

Premesso che non è controvertibile l'esigenza di privare l'autore del reato dei proventi illecitamente conseguiti, l'ulteriore imposizione di una sanzione pecuniaria, parametrata sul medesimo valore, diviene lesiva del principio di proporzionalità nella misura in cui il reato già è assistito da un corredo sanzionatorio adeguatamente afflittivo.



In buona sostanza, l'aggiunta della riparazione pecuniaria da un lato va ad intaccare il patrimonio del condannato privandolo di valore pari a quello che gli è già sottratto per effetto della confisca, dall'altro aggiunge una sanzione punitiva ad un trattamento già considerato adeguato.

6. Una volta ritenuto che gli istituti in esame determinano un sostanziale raddoppio della privazione patrimoniale nei confronti del responsabile di determinati reati, si pone necessariamente la questione di verificare se tale duplicazione sia o meno compatibile con i principi costituzionali e, in particolare, con quello di proporzionalità.

A tal riguardo, si evidenzia come il principio di proporzionalità ha assunto autonomia nell'ambito del sindacato di costituzionalità, scisso dal riferimento al principio di eguaglianza, con la conseguenza che la proporzionalità della sanzione è divenuto un parametro di valutazione che prescinde dal raffronto con una fattispecie da porre in comparazione, secondo il tradizionale schema riconducibile all'art. 3 della Costituzione, al contempo, il requisito della proporzionalità assume rilievo anche in relazione alla funzione rieducatrice della pena *ex art. 27* della Costituzione.

6.1. La giurisprudenza costituzionale ha, in più occasioni, avuto modo di precisare come l'art. 3 della Costituzione esiga che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali (Corte costituzionale n. 236 del 2016).

Nella citata pronuncia della Consulta, si afferma testualmente che «Laddove la proporzione tra sanzione e offesa difetti manifestamente, perché alla carica offensiva insita nella condotta descritta dalla fattispecie normativa il legislatore abbia fatto corrispondere conseguenze punitive di entità spropositata, non ne potrà che discendere una compromissione *ab initio* del processo rieducativo, processo al quale il reo tenderà a non prestare adesione, già solo per la percezione di subire una condanna profondamente ingiusta (sentenze n. 251 e n. 68 del 2012), del tutto svincolata dalla gravità della propria condotta e dal disvalore da essa espressa. In tale contesto, una particolare asprezza della risposta sanzionatoria determina perciò una violazione congiunta degli articoli 3 e 27 della Costituzione, essendo lesi sia il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso, sia quello della finalità rieducativa della pena (sentenza n. 68 del 2012, che richiama le sentenze n. 341 del 1994 e n. 343 del 1993)».

La valorizzazione del principio di proporzionalità, scisso dal rigido inserimento nello schema che richiede *un tertium comparationis*, è un aspetto che traspare nelle più recenti pronunce della Consulta, lì dove si è ritenuto che, allorquando le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto, si profila un contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (Corte costituzionale, sentenza n. 222 del 2018).

I principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2017; così anche Corte costituzionale sentenza n. 149 del 2018).

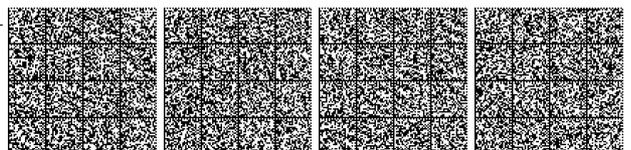
6.2. Occorre dar atto che il limite della proporzionalità della pena è stato affermato dalla Corte costituzionale essenzialmente con riguardo alle pene detentive, essendo queste quelle direttamente disciplinate dall'art. 27 della Costituzione.

Tale limitazione, tuttavia, non determina l'impossibilità di far valere il principio di proporzionalità anche in relazione alla riparazione pecuniaria, per due ordini di motivi.

In primo luogo, deve evidenziarsi che l'avvenuta riparazione pecuniaria, essendo presupposto per l'ottenimento della sospensione condizionale della pena, ai sensi dell'art. 165, comma quarto, del codice penale, produce i propri effetti direttamente sulla pena detentiva, senza, peraltro, consentire all'imputato di avvalersi dei presidi che garantiscono la proporzionalità dell'onere economico derivante dalla riparazione con le effettive capacità patrimoniali.

A ciò occorre aggiungere che il principio di proporzionalità, pur emerso inizialmente in relazione alle pene detentive, ha successivamente trovato applicazione anche in relazione a forme diverse di trattamento «punitivo».

In particolare, con la sentenza n. 112 del 2019, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della confisca del prodotto dell'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, la Corte costituzionale, pur escludendo che in materia di sanzioni amministrative possano essere applicati i principi di cui all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, ha specificato come non possa «dubitarsi che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative», trovando qui tale principio la propria base normativa nell'art. 3 della Costituzione «in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione».



6.3. Ulteriore ragione per estendere la valenza del principio di proporzionalità anche a sanzioni non dichiaratamente penali, è desumibile anche dall'art. 49, n. 3), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in base al quale «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

Come affermato da Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 2019 (§ 8.2.4): «Ancorché il testo di tale disposizione faccia riferimento alle “pene” e al “reato”, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha recentemente considerato applicabile tale principio all'insieme delle sanzioni — penali e amministrative, queste ultime anch'esse di carattere “punitivo” — irrogate in seguito alla commissione di un fatto di manipolazione del mercato, ai fini della verifica del rispetto del diverso principio del *ne bis in idem* (Corte di giustizia, sentenza 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate SA* e altri, in causa C-537/16, paragrafo 56). Ciò in coerenza con la spiegazione relativa all'art. 49 CDFUE, ove si chiarisce che “[i]l paragrafo 3 riprende il principio generale della proporzionalità dei reati e delle pene sancito dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità”: giurisprudenza, quest'ultima, formatasi esclusivamente in materia di sanzioni amministrative applicate dalle istituzioni comunitarie. Lo stesso art. 49, paragrafo 3, CDFUE è stato del resto recentemente invocato dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione a fondamento dell'affermazione secondo cui anche forme di risarcimento con funzione prevalentemente deterrente come i *punitive damages*, eventualmente disposti da una sentenza straniera, debbono comunque rispettare il principio di proporzionalità per poter essere riconosciuti nel nostro ordinamento (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 5 luglio 2017, n. 16601)».

6.4. La descritta evoluzione del vaglio di proporzionalità ha trovato ulteriori e recenti conferme nelle sentenze della Corte costituzionale n. 7 del 2025 e n. 113 del 2025, pur se in quest'ultima pronuncia la soluzione recepita va nel senso di demandare al giudice ordinario l'applicazione del principio secondo una interpretazione costituzionalmente conforme (suggerendo la possibilità di escludere dall'ambito di applicazione della fattispecie penale fatti tipici, pur offensivi e colpevoli, che non raggiungono la soglia di disvalore e di gravità espressa dall'entità della pena prevista dal legislatore).

6.5. Una volta individuata la rilevanza che il sindacato di proporzionalità assume nel giudizio di legittimità costituzionale, occorre dar atto che, con riguardo alla fattispecie in esame, non si pone un problema di sproporzione per relazione tra il trattamento sanzionatorio previsto per i reati ricompresi nell'art. 322-*quater* del codice penale e ipotesi similari, sicché si è al di fuori della proporzionalità quale parametro di valutazione rispetto ad *un tertium comparationis*.

La lesione del principio di proporzionalità viene evocata, pertanto, sotto il profilo intrinseco, inteso quale previsione di un trattamento sanzionatorio che, complessivamente considerato, appare manifestamente eccessivo, nella misura in cui contempla una duplicazione di misure «afflittive» che, sia pur diversamente qualificate (in termini di confisca e di riparazione pecuniaria), vanno ad aggredire due volte il medesimo aspetto patrimoniale conseguente alla commissione del reato.

6.6. Vi è, inoltre, un ulteriore aspetto che rileva sempre nell'ottica del sindacato di proporzionalità e attiene alla natura sostanzialmente fissa e predeterminata della riparazione pecuniaria.

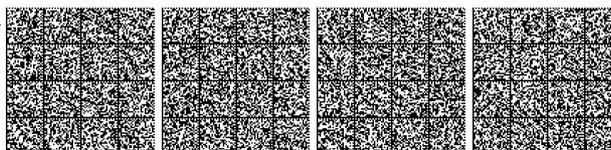
In base alla previsione normativa, infatti, la riparazione è commisurata al prezzo o al profitto del reato, senza che al giudice sia consentito in alcun modo di graduare tale misura, anche tenendo conto, per sottrazione, dell'eventuale risarcimento del danno (totale o parziale), come pure della restituzione del vantaggio illecitamente conseguito dalla commissione del reato.

È pur vero che la riparazione pecuniaria, a rigore, non è inquadrabile nel concetto di sanzione fissa, posto che la sua commisurazione in concreto è collegata all'entità del prezzo o del profitto del reato.

Tuttavia, l'aver predeterminato la misura della riparazione rapportandola all'entità del profitto o del prezzo del reato, dà luogo ad una preclusione legislativa rispetto alla commisurazione in concreto della sanzione pecuniaria, ugualmente idonea a ledere il principio di proporzionalità. La predeterminazione del criterio commisurativo impedisce al giudice di compiere quel necessario adeguamento della sanzione pecuniaria alle condizioni economiche del condannato, ipotesi già positivamente scrutinata dalla Corte costituzionale come lesiva del principio di proporzionalità (Corte costituzionale, sentenza n. 28 del 2022).

7. A fronte della ritenuta violazione dei principi costituzionali sopra indicati, è opportuno sottolineare come non si richieda alla Corte costituzionale una ingerenza nella discrezionalità del legislatore, bensì si sollecita la valutazione della razionalità e proporzionalità di un intervento normativo che, mediante la surrettizia introduzione di una sanzione di natura «civiltistica» dall'innegabile portata punitiva, va a duplicare il contenuto dello strumento recuperatorio della confisca, al contempo aggravando significativamente il complessivo trattamento sanzionatorio previsto per i principali reati contro la pubblica amministrazione.

Del resto, di ciò si era dichiarato consapevole lo stesso legislatore, tant'è che, nell'inserire la riparazione pecuniaria, ha motivato la scelta di non optare per la reintroduzione della tradizionale sanzione della pena pecuniaria, proprio



perché ritenuta non necessaria, stante l'adeguata afflittività delle elevate pene detentive previste per i reati in esame (si veda § 2.4). La ratio *legis* risulta, pertanto, intrinsecamente contraddittoria, lì dove da un lato si afferma che il trattamento sanzionatorio previsto per i reati contro la pubblica amministrazione è connotato da una adeguata afflittività, tale da non consentire la reintroduzione della pena pecuniaria ma, al contempo, si prevede uno strumento punitivo sostanzialmente analogo, formalmente riconducendolo agli strumenti riparativi del delitto ma, in concreto, connotato da un'esclusiva finalità punitiva.

Nel caso di specie, quindi, si sollecita il sindacato di costituzionalità su scelte palesemente ingiustificate, tali da evidenziare un uso della discrezionalità del legislatore che conduce a risultati distonici rispetto al sistema e al la proporzionalità della risposta sanzionatoria (sui limiti rispetto a tale sindacato, *cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 148 e n. 23 del 2016, n. 81 del 2014, n. 394 del 2006).

La Corte costituzionale, al fine di non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del legislatore, anche qualora sia sollecitata a rendere un giudizio di «ragionevolezza intrinseca» di un trattamento sanzionatorio penale, incentrato sul principio di proporzionalità, si basa sull'individuazione di soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata (Corte costituzionale, sentenza n. 23 del 2016).

Emblematico, in tal senso, è quanto affermato da Corte costituzionale, sentenza n. 222 del 2018, lì dove si precisa che il sindacato di legittimità costituzionale non presuppone «che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata, in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima [...]; essenziale e sufficiente a consentire il sindacato della Corte sulla congruità del trattamento sanzionatorio previsto per una determinata ipotesi di reato è che il sistema nel suo complesso offra alla Corte «precisi punti di riferimento»».

7.1. Applicando tali indicazioni al caso di specie, si ritiene che nell'ordinamento penale sia ravvisabile una univoca linea direttrice, volta da un lato a perseguire con la confisca la necessità di sottrarre all'autore del reato i proventi da esso conseguito ma, al contempo, ad evitare che vi possano essere forme di duplicazione dell'ablazione patrimoniale.

In tal senso depongono non solo il diritto vivente desumibile da una giurisprudenza ampiamente consolidata e formatasi con riguardo a plurimi ambiti applicativi della confisca, ma anche specifiche previsioni normative volte a riconoscere che la confisca è sempre alternativa rispetto alle condotte riparatorie e/o restitutorie, secondo schemi che, sia pur con le inevitabili discrepanze dettate dalla specificità dell'ambito applicativo, si fondano sempre sul divieto di duplicazione dell'ablazione patrimoniale.

7.2. Pur senza pretesa di esaustività, è in primo luogo opportuno richiamare il dettato dell'art. 19 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, lì dove stabilisce che nei confronti dell'ente è sempre disposta la confisca del prezzo o del profitto del reato «salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato».

È appena il caso di rammentare che nel sistema della responsabilità da reato degli enti la confisca è espressamente qualificata quale sanzione e, ciononostante, il legislatore ha ritenuto necessario prevedere un meccanismo di alternatività rispetto alle condotte riparatorie, proprio al fine di evitare profili di duplicazione (Sez. 2, n. 45054 del 16 novembre 2011, [...], Rv. 251070; Sez. 2, n. 29512 del 16 giugno 2015, [...] s.r.l., Rv. 264231).

Molte sono le norme codicistiche che, nell'introdurre ipotesi di confisca obbligatoria, hanno ribadito il principio dell'alternatività rispetto al risarcimento dei danni o, più in generale, alla eliminazione degli effetti del reato.

A tal riguardo si segnala l'art. 600-*septies* del codice penale che, con riguardo ai delitti contro la personalità individuale, ha previsto la confisca obbligatoria dei beni che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato «salvi i diritti della persona offesa alla restituzione e al risarcimento dei danni».

Disposizione sostanzialmente analoga è contenuta all'art. 452-*undecies* del codice penale che, in materia di delitti contro l'ambiente, prevede un'ipotesi di confisca obbligatoria, prevedendo che la stessa non sarà applicabile qualora l'imputato «abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi» e, quindi, delle condotte riparatorie dell'offesa arrecata.

Anche l'art. 423-*quater* del codice penale, nel disciplinare la confisca del prodotto o del profitto del reato di cui all'art. 423-*bis* del codice penale, introduce quale regola di chiusura l'esclusione della confisca nel caso di ripristino dello stato dei luoghi.

7.3. L'alternatività tra confisca e riparazione ha dato luogo ad orientamenti giurisprudenziali ampiamente consolidati.

In relazione alle ipotesi ricadenti nell'ambito applicativo dell'art. 640-*quater* del codice penale, la giurisprudenza afferma costantemente che la confisca del profitto non può essere disposta nel caso di restituzione integrale di quanto indebitamente percepito, giacché tale comportamento elimina in radice l'oggetto della misura ablatoria che, se disposta, comporterebbe una duplicazione sanzionatoria contrastante i principi dettati dagli articoli 3, 23 e 25 della Costituzione ai quali l'interpretazione dell'art. 640-*quater* del codice penale deve conformarsi (Sez. 3, n. 44446 del 15 ottobre 2013,



[...], Rv. 257628; Sez. 2, n. 36444 del 26 maggio 2015, [...], Rv. 264525; Sez. 2, n. 44189 del 18 ottobre 2022, [...], Rv. 284122).

Il medesimo principio è stato affermato anche in relazione ai reati contro la pubblica amministrazione, essendosi ritenuto che non può essere disposta l'ablazione del profitto del reato nel caso in cui lo stesso sia venuto meno per effetto di condotte riparatorie, poste in essere volontariamente dal reo, che abbiano eliso il vantaggio economico conseguito (Sez. 6, 24 giugno 2020, n. 21353, [...], Rv. 279286).

Il principio è stato esteso anche alla rideterminazione del *quantum* confiscabile mediante la decurtazione dell'importo delle restituzioni (Sez. 6, n. 34290 del 17 maggio 2023, [...], Rv. 295175). Analogamente, in materia di reati tributari, la giurisprudenza è concorde nel ritenere che la confisca per equivalente, non può riguardare somme superiori all'effettivo profitto conseguito, quantificato decurtando dal valore del patrimonio sottratto le somme recuperate dal fisco (Sez. 3, n. 20887 del 15 aprile 2015, [...], Rv. 263409; Sez. 3, n. 4097 del 19 gennaio 2016, [...], Rv. 265843).

7.4. La rassegna delle previsioni normative, nonché del diritto vivente formatosi in relazione ai rapporti tra confisca e condotte rientranti nell'ampio genere della riparazione degli effetti derivanti dal reato, restituisce un quadro univocamente improntato ad escludere qualsivoglia duplicazione.

Se il principio è che l'autore del reato non può trarre vantaggio dall'illecito, ma non può neppure subire un depauperamento indebito per effetto della duplicazione del prelievo eseguito sul suo patrimonio, non vi è ragione per non applicare analoga regola anche ai rapporti tra la confisca e la riparazione pecuniaria *ex art. 322-quater* del codice penale.

Può affermarsi che l'ordinamento penale contempla una generalizzata alternatività tra la confisca e l'avvenuta riparazione delle conseguenze del reato (in termini di restituzione, risarcimento danno o ripristino, a seconda delle diverse fattispecie contemplate). Mediante la descritta alternatività, da un lato si persegue la finalità special preventiva collegata all'attuazione del principio secondo cui «il delitto non paga» e, al contempo, si evitano duplicazioni tra misure che, pur avendo funzione diversa, si fondano tutte sull'ablazione del provento del reato e sulla tutela del soggetto danneggiato.

Se tale principio è generalmente riconosciuto nei rapporti tra confisca e le diverse forme riparatorie sopra descritte, a maggior ragione andrebbe affermato con riguardo alla riparazione pecuniaria *ex art. 322-quater* codice penale, posto che tale misura si traduce sempre in una duplicazione dell'ablazione patrimoniale che viene già garantita dalla confisca *ex art. 322-bis* del codice penale.

La duplicazione degli strumenti ablatori del medesimo valore indebitamente conseguito non è l'unico effetto incidente sulla sproporzione della misura, dovendosi anche considerare che, essendo la determinazione della riparazione parametrata in modo oggettivo, si sottrae al giudice qualsivoglia possibilità di un riequilibrio dell'effetto punitivo.

Il condannato per i reati contemplati all'art. 322-quater del codice penale non solo subirà la duplice ablazione del medesimo valore patrimoniale, ma non potrà neppure avvalersi delle garanzie e delle tutele giurisdizionali ordinariamente collegate all'irrogazione della sanzione pecuniaria.

Quanto detto consente di affermare che l'introduzione della riparazione pecuniaria, in funzione punitiva, si è tradotta nell'inserimento di un istituto avulso dal sistema e che, per giunta, dà luogo ad una sanzione totalmente sottratta agli ordinari criteri regolatori, proprio perché la sua determinazione non risponde ai parametri dell'art. 133 del codice penale, bensì al solo dato oggettivo del *quantum* conseguito quale prezzo o profitto del reato.

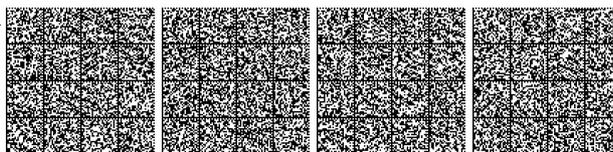
In definitiva, quindi, si ritiene che il riequilibrio del sistema debba essere individuato nella dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 322-quater del codice penale.

8. Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 322-quater del codice penale in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione nonché agli articoli 11, 117 della Costituzione in relazione all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentale dell'Unione europea.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 322-quater del codice penale in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione nonché agli articoli 11, 117 della Costituzione in relazione all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentale dell'Unione europea.*

*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 24 settembre 2025

*Il Presidente:* FIDELBO

*Il Consigliere estensore:* DI GERONIMO

25C00301

N. 246

*Ordinanza del 21 novembre 2025 della Corte dei conti sul ricorso proposto da Ferrovienord spa contro Istituto nazionale di statistica - ISTAT*

**Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell’elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all’art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all’Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall’ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell’applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.**

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*.

## LA CORTE DEI CONTI

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

In speciale composizione composta dai signori magistrati:

Piergiorgio Della Ventura, Presidente;  
Eugenio Musumeci, consigliere;  
Giancarlo Astegiano, consigliere relatore;  
Marco Smioldo, consigliere;  
Daniele Bertuzzi, consigliere;  
Maria Cristina Razzano, consigliere;  
Domenico Cerqua, primo referendario;

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi riuniti iscritti ai n. 719/SR/RIS e 817/SR/RIS del registro di segreteria, proposti, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lettera b, del decreto legislativo n. 174 del 2016, da Ferrovienord S.p.a., rappresentata e difesa, come da mandato in calce ai ricorsi, dagli avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana e Jacopo Polinari (quest’ultimo limitatamente al giudizio r.g. n. 817/SR/RIS) elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, via Vittoria Colonna n. 40, indirizzi PEC: damianolipani@pec.lipani.it - francescasbrana@pec.lipani.it e jacobopolinari@pec.it



Contro l'Istituto nazionale di statistica - Istat, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato;

Nonché nei confronti della Procura generale della Corte dei conti; del Ministero dell'economia e delle finanze;

Per l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della società nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, elaborato ed annualmente aggiornato da Istat, e per il conseguente annullamento *in parte qua* dell'elenco aggiornato per il 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 242 del 30 settembre 2020 (ricorso n. 719/SR/RIS) e per l'anno 2024, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 225, del 26 settembre 2023, nonché, ove potesse occorrere, per il 2023, pubblicato nella Serie generale n. 229 del 30 settembre 2022, e per il 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 234 del 30 settembre 2021 (ricorso r.g. n. 817/SR/RIS) (di seguito anche solo «Elenco Istat» o «Elenco»).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2025, il relatore, cons. Giancarlo Astegiano, i difensori di parte ricorrente, in persona dell'avv. Damiano Lipani e dell'avv. Jacopo Polinari, anche per delega dell'avv. Francesca Sbrana, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per l'Istat e il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale.

#### PREMESSO IN FATTO

1. Con ricorso del 30 dicembre 2020, notificato all'Istat e alla Procura generale in pari data, e depositato presso la segreteria delle Sezioni riunite in data 7 gennaio 2021, iscritto al n. 719/SR/RIS, Ferrovienord S.p.a. ha contestato la legittimità del suo inserimento nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, predisposto dall'Istat, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 242, del 30 settembre 2020, formulando articolati motivi d'impugnazione.

Nell'atto introduttivo del giudizio, la ricorrente ha evidenziato di essere concessionaria della Regione Lombardia per la gestione di 331 km di rete e centoventiquattro stazioni, dislocate su cinque linee ferroviarie, ha richiamato il contenuto della concessione, nonché del contratto di programma e del contratto di servizio, che regolamentano la gestione, conclusi con la regione, ed ha evidenziato che i rischi dell'attività ricadono sulla società concessionaria, che presenterebbe i caratteri di autonomia che caratterizzano l'attività di un'impresa privata, anche in base agli indici elaborati da Eurostat.

Ha concluso, chiedendo alla Corte di disporre l'annullamento dell'elenco Istat nella parte in cui include Ferrovienord S.p.a.

2. Nel giudizio si sono costituite le parti alle quali era stato notificato l'atto introduttivo.

2.1. Con memoria del 12 febbraio 2021, la Procura generale presso la Corte dei conti ha argomentato in ordine all'infondatezza della pretesa di Ferrovienord S.p.a., ed ha concluso, in via pregiudiziale, con la richiesta che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020 e dell'art. 1, comma 2, della legge n. 176/2020, e, nel merito, che venisse respinto il ricorso, con la conferma dell'inclusione di Ferrovienord S.p.a. nell'elenco delle «Amministrazioni pubbliche» pubblicato dall'Istat in data 30 settembre 2020.

2.2. L'Avvocatura generale dello Stato si è costituita per conto dell'Istat, con memoria del 9 febbraio 2021, rilevando che la società era da considerare soggetto produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita e sottoposta al controllo pubblico, concludendo, quindi, per l'inammissibilità o comunque infondatezza del ricorso.

2.3. In data 12 febbraio 2021, la ricorrente ha prodotto documenti finalizzati a confermare la natura di soggetto privato, operante sul mercato. Il 22 febbraio 2021 ha depositato note di udienza, contestando le deduzioni delle parti convenute.

3. Con ordinanza n. 1/2021/RIS, depositata in data 2 marzo 2021, queste Sezioni riunite hanno ordinato alla società ricorrente di integrare il contraddittorio nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze.

A seguito della regolare integrazione del contraddittorio, nonché delle memorie depositate, in data 17 marzo 2021, dalla Procura generale, in data 29 marzo 2021, dall'Avvocatura generale dello Stato e, in data 29 marzo 2021, dalla ricorrente, che il 6 aprile ha presentato anche note di udienza, queste Sezioni riunite, con l'ordinanza n. 5/2021, hanno



disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendo al giudice unionale di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in relazione agli effetti dell'applicazione al giudizio dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, convertito con legge n. 176/2020, sulle «questioni interpretative pregiudiziali formulate in motivazione in riferimento all'art. 47, comma 1, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con richiesta di procedura d'urgenza ai sensi dell'art. 23-*bis* dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dell'art. 105 del regolamento di procedura della medesima Corte di giustizia;» (ordinanza n. 6/2021) ed hanno sospeso, in via cautelare, gli effetti dell'iscrizione della società nell'elenco per il 2021.

4. Con sentenza del 13 luglio 2023, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che «Il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, il regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, e l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi di equivalenza e di effettività, devono essere interpretati nel senso che: essi non ostano ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione».

5. A seguito della riassunzione del giudizio da parte di Ferrovienord S.p.a., delle note di udienza della Procura generale, depositate in data 21 novembre 2023, della ricorrente, depositate in data 24 novembre 2023, all'esito dell'udienza del 6 dicembre 2023, queste Sezioni riunite hanno rinviato la discussione per consentire alle altre parti l'esame dei documenti, qualificati come motivi aggiunti, prodotti da parte ricorrente.

6. In data 5 dicembre 2023, Ferrovienord S.p.a. ha depositato un ulteriore ricorso, contestando la legittimità dell'inserimento della società nell'elenco delle amministrazioni pubbliche per l'anno 2024, predisposto dall'Istat, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 225, del 26 settembre 2023, nonché, ove potesse occorrere, per il 2023, pubblicato nella Serie generale n. 229 del 30 settembre 2022, e per il 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 234 del 30 settembre 2021, formulando articolati motivi d'impugnazione.

7. In vista dell'udienza fissata per il 20 marzo 2024, sia per il giudizio r.g. n. 719/SR/RIS che per quello r.g. n. 817/SR/RIS, in data 6 marzo 2024 l'Istat ha depositato articolata memoria difensiva con la quale ha contestato le domande della ricorrente contenute nei due ricorsi, concludendo per l'inammissibilità degli stessi.

In data 6 marzo 2024, la Procura generale ha depositato memoria con la quale, in via pregiudiziale, ha domandato alle Sezioni riunite di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, e, nel merito, ha chiesto che il ricorso venisse dichiarato inammissibile quanto agli elenchi pubblicati nel 2021 e nel 2022 e respinto quanto all'elenco pubblicato nel 2023.

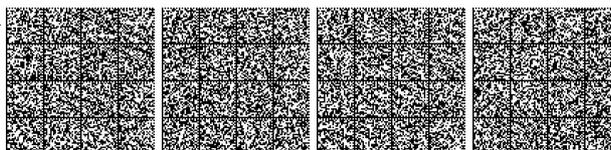
Parte ricorrente ha depositato, in data 8 marzo 2024, una memoria, unica per i giudizi r.g. 719/SR/RIS e 817/SR/RIS, chiedendo l'accoglimento delle domande ivi formulate.

All'esito dell'udienza del 20 marzo 2024, queste Sezioni riunite hanno riunito i ricorsi, e, con ordinanza n. 10/2024, hanno preso atto della proposizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Istat di ricorso per motivi di giurisdizione presso la Corte di cassazione, introdotto nell'ambito di un giudizio avente oggetto analogo promosso da Autobrennero S.p.a., ed hanno sospeso il giudizio fino alla decisione della controversia, ritenuta comunque pregiudiziale.

In via cautelare, hanno sospeso a tutti gli effetti, ivi compresi quelli sui saldi di finanza pubblica, l'iscrizione della ricorrente Ferrovienord S.p.a. nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni.

8. Con sentenza n. 30220 in data 25 novembre 2024, decidendo il ricorso proposto da Autobrennero S.p.a., la Corte di cassazione, a Sezioni unite, ha affermato il seguente principio di diritto: «In tema di impugnazione dell'elenco annuale Istat delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* decreto-legge n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti - sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo».

9. In data 10 gennaio 2025, la società ricorrente ha depositato atto di riassunzione del presente giudizio ritenendo venuta meno - con la comunicazione alle parti della sentenza della Corte di cassazione - la causa di sospensione di cui all'ordinanza n. 6/2024/RIS del 28 febbraio 2024 e chiedendo la fissazione dell'udienza per la prosecuzione del giudizio.



10. A seguito della fissazione dell'udienza di discussione, in data 2 luglio 2025 la Procura generale ha depositato una memoria con la quale ha confermato le precedenti difese ed ha chiesto, in via principale, di sollevare, per i motivi illustrati negli atti già depositati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 154/2020 e dell'art. 1, comma 2, della legge n. 176/2020, ovvero, ove ritenuti applicabili al presente giudizio, dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e dell'art. 1, comma 1, della legge n. 176/2020 e del relativo allegato; in subordine, ha domandato alla Corte di sospendere il presente giudizio all'esito della questione di costituzionalità già promossa con le ordinanze n. 5 e 6 del 2025 di queste Sezioni riunite. La richiesta è stata ulteriormente ribadita ed illustrata con note di udienza depositate il 9 luglio 2025.

11. All'udienza del 16 luglio 2025, dopo la relazione introduttiva, la difesa di Ferrovienord S.p.a. ha chiesto che il giudizio sia sospeso e che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, del decreto-legge n. 137/2020, aderendo alla prospettazione della Procura generale e alle motivazioni formulate dalle Sezioni riunite nelle precedenti ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale n. 5 e 6 del 2025, sottolineando, inoltre, che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha precisato che per ogni unità istituzionale, inclusa nell'elenco Istat, occorre che ci sia, comunque, una tutela giurisdizionale.

L'Avvocatura generale dello Stato si è opposta alla proposizione di questione di costituzionalità della normativa ed ha dichiarato di non opporsi ad una sospensione impropria del giudizio, in attesa della decisione del giudice delle leggi sui casi già pendenti.

La Procura generale ha insistito nella richiesta che sia proposta la questione di legittimità costituzionale, con riferimento alle ragioni più volte esplicitate negli atti depositati.

All'esito della discussione, il giudizio è stato trattenuto a decisione.

## DIRITTO

1. L'oggetto dei giudizi riuniti è costituito dalla richiesta di Ferrovienord S.p.a. dell'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della società ricorrente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni ed integrazioni, elaborato e aggiornato annualmente dall'Istat, e per il conseguente annullamento dell'elenco per gli anni 2021-2024, nella parte in cui è ricompresa Ferrovienord S.p.a.

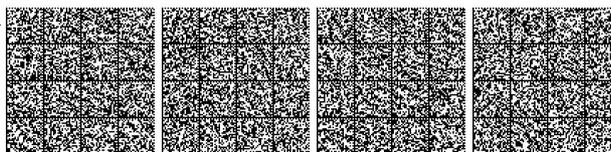
La ricorrente ha censurato l'inserimento nell'elenco e, all'esito delle articolate vicende che hanno caratterizzato il giudizio, queste Sezioni riunite in speciale composizione ritengono che, pregiudiziale alla decisione del merito, sia necessario verificare la conformità alla Costituzione dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.

Con la citata norma il legislatore, intervenendo sulla disciplina degli effetti dell'inserimento nell'elenco Istat, previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, ha previsto che la giurisdizione della Corte dei conti si espliciti unicamente in relazione alla verifica della legittimità delle limitazioni amministrative previste per i soggetti inseriti nel citato elenco.

### 2. La rilevanza della questione

La questione della legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020 è rilevante ai fini del presente giudizio poiché i ricorsi introduttivi sono stati proposti da Ferrovienord S.p.a. per ottenere l'annullamento dell'iscrizione negli elenchi Istat delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche, in relazione agli anni 2021-2024. Conseguentemente, al fine di decidere sulle domande proposte dalla ricorrente, deve essere conosciuta non solo la norma che ha previsto le limitazioni ma anche quella riferita ai presupposti delle stesse, vale a dire quella che prevede l'inserimento nell'elenco, poiché il riconoscimento della legittimità o meno dell'iscrizione è presupposto per la verifica dell'incidenza sulle attività dell'ente e, quindi, sull'applicabilità o meno delle limitazioni amministrative. La cognizione piena, infatti, è impedita dal citato art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, che ha limitato e circoscritto la cognizione del giudice contabile, escludendola in relazione all'accertamento dei presupposti per l'inserimento nel citato elenco.

Infatti, occorre evidenziare che le limitazioni all'attività alle quali sono tenuti gli enti inseriti nell'elenco non sono fini a sé stesse, ma rispondono all'esigenza di contenere la spesa dei soggetti che concorrono a formare il perimetro delle amministrazioni pubbliche che individuano l'aggregato nazionale sul quale viene valutata l'osservanza delle regole di finanza pubblica, anche ai fini unionali.



In conclusione, il requisito della rilevanza della questione, presupposto per la proposizione di costituzionalità, è sicuramente sussistente poiché dalla decisione sulla legittimità della norma dipende la possibilità di decidere sulla domanda proposta dalla ricorrente.

### 3. La non manifesta infondatezza

3.1. Al fine di meglio individuare e definire le questioni sottese alla ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, occorre non solo esaminare il testo della disposizione, ma anche delinearne l'ambito di operatività e le finalità perseguite dal legislatore.

In sede di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», è stato inserito l'art. 23-*quater* disciplinante «Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche».

La disposizione prevede che «agli enti indicati nell'elenco annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica» (comma 1).

Il secondo comma stabilisce che «all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: “operata dall'Istat” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”».

3.2. Al riguardo, occorre precisare che la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica», ha previsto all'art. 1 che «Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica» (comma 1).

La norma medesima, al secondo comma, ha delineato il criterio per l'individuazione del perimetro dei soggetti definibili come amministrazioni pubbliche ai fini dell'osservanza delle regole di finanza pubblica e, in particolare, dei parametri e vincoli di derivazione dall'Unione europea ed ha richiamato le attività svolte dall'Istat, stabilendo, infine, che annualmente l'istituto di statistica predisponesse un elenco valido per l'esercizio successivo (co. 3: «La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'Istat con proprio provvedimento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* entro il 30 settembre»).

L'affidamento all'Istat della ricognizione annuale delle amministrazioni pubbliche è stato motivato dalla circostanza che esso è parte integrante del sistema statistico europeo ed è il soggetto chiamato ad applicarne le regole a livello nazionale per effettuare i calcoli della contabilità nazionale, in base alle regole EUROSTAT, che concorrono a rendere omogenei i dati di contabilità pubblica degli Stati che compongono l'Unione europea. In sostanza, nella predisposizione annuale dei conti nazionali, applicando le regole unionali, l'Istat deve, preliminarmente, definire l'ambito delle amministrazioni pubbliche da considerare in base alle regole del Sistema nazionale dei conti (SEC 2010, di cui al regolamento UE n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea).

In altri termini, l'attribuzione all'Istat della predisposizione annuale dell'elenco dei soggetti che rientrano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche non ha mere finalità statistiche, ma è elemento costitutivo dei conti della contabilità nazionale e, quindi, serve a definire tutte le grandezze di finanza pubblica nazionali, anche per la verifica dell'osservanza dei parametri e vincoli europei. Le grandezze finanziarie che caratterizzano l'attività di ciascuno dei soggetti inseriti nell'elenco predisposto dall'Istat concorrono a formare i saldi della contabilità nazionale.

È indubbio, quindi, che la disciplina normativa che prevede l'inserimento, in un elenco annuale, di tutti i soggetti che in base alle regole del SEC 2010 rientrano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, ha la finalità di definire i conti nazionali e, in ultima analisi di assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici, nell'osservanza dei vincoli e parametri di appartenenza all'Unione europea.

3.3. Il legislatore del 2020 ha modificato un quadro normativo che, a partire dal 2012, aveva previsto la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti sull'inclusione degli enti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, stilato annualmente dall'Istat.



Infatti, l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, successivamente ripreso dall'art. 11, comma 6, lettera b), c.g.c. di cui al decreto legislativo n. 174/2016, aveva attribuito alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla sussistenza o meno della natura di amministrazione pubblica in capo alle società inserite annualmente nell'elenco predisposto annualmente dall'Istat ed alle conseguenti limitazioni amministrative previste dal legislatore.

Più nello specifico, la disposizione da ultimo richiamata prevedeva, nel testo originario, che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione».

Era quindi affidata alla giurisdizione contabile la decisione in ordine alle controversie che potessero insorgere in relazione al riconoscimento della natura di amministrazione pubblica in capo ad enti o società effettuato annualmente dall'Istat ai fini della predisposizione dei conti annuali.

3.4. La scelta operata prima dal citato art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012 e poi dall'art. 11 c.g.c., era coerente con il disegno insito nella riforma costituzionale del 2012 (legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012), con la quale, tra l'altro, sono stati modificati gli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

Nell'ambito della complessa riforma della finanza pubblica si colloca altresì la direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011 (relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri»), attuata con decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, nonché con l'art. 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, che ha assegnato alla Corte dei conti compiti di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge «rinforzata» prevista dal comma 6 dell'art. 81 della Costituzione, ha previsto lo svolgimento, in modo dinamico, di controlli lungo l'intero ciclo finanziario dei bilanci del «complesso delle pubbliche amministrazioni», da attuare mediante «verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica».

Coerentemente con tali presupposti, l'art. 20 della legge «rinforzata» 24 dicembre 2012, n. 243, riconosce alla Corte dei conti il compito di svolgere funzioni di controllo sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, espressamente ancorate «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione».

È indubbio, quindi, che l'intervento legislativo operato nel 2020 dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, che ha circoscritto e limitato la giurisdizione della Corte dei conti alla sola verifica delle limitazioni amministrative conseguenti all'inserimento nell'elenco Istat dei soggetti ritenuti pubblici, escludendola, di fatto, in relazione all'inserimento nell'elenco, non solo ha menomato le attribuzioni della Corte dei conti, ma ha violato l'art. 81, comma 6, e l'art. 97, comma 1, della Costituzione, poiché ha inciso negativamente sulla possibilità di verificare il complessivo equilibrio dei bilanci pubblici, anche alla luce della disciplina eurolunitaria. Il legislatore è intervenuto nella materia della contabilità pubblica, propria della magistratura contabile, escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione non già alla mera verifica sulla legittimità di un atto amministrativo (inserimento nell'elenco Istat) ma all'accertamento sostanziale della natura di amministrazione pubblica in capo ai soggetti risultanti dall'elenco. In altri termini, è stato inibito al giudice contabile di verificare se in base alla disciplina di contabilità nazionale, che ha recepito a questo fine quella europea (SEC 2010), un soggetto sia qualificabile o meno come amministrazione pubblica, con incidenza sui saldi di finanza pubblica della contabilità nazionale.

La limitazione dell'ambito della giurisdizione contabile operata con il comma 2 dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito dalla legge n. 176/2020, «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», ha sottratto al giudice naturale della controversia - cui pure continua a riconoscersi espressamente la competenza «esclusiva» in tema di contabilità pubblica - la possibilità di erogare una tutela piena alle pretese dei ricorrenti, in violazione innanzitutto dell'art. 103, comma 2, in relazione agli articoli 81 e 97, della Costituzione.

Escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurolunitaria degli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat, il legislatore interviene su quel nucleo di attribuzioni attinenti alla perimetrazione delle amministrazioni pubbliche da cui derivano precisi obblighi di natura finanziaria, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia del computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.

In questo modo, il legislatore ha impedito al giudice contabile di conoscere delle controversie riguardanti i principali effetti dell'inserimento nel citato elenco, operando una recisione dell'unitaria materia contabile in esame, in cui i collegamenti tra i profili di rilevanza interna e quelli di rilevanza sovranazionale, dai quali i primi sono condizionati, risultano con ogni evidenza del tutto inscindibili. Oltretutto, è stata limitata la giurisdizione alla valutazione di effetti



che possono sussistere solo se l'ente interessato rientra fra le amministrazioni pubbliche ed appare singolare che il giudice della contabilità pubblica non possa conoscere del presupposto - la natura di amministrazione pubblica che si basa sulle regole della contabilità - ma solo delle conseguenze.

L'irrazionalità della scelta del legislatore del 2020 appare poi evidente, tanto più se si considera che nello stesso art. 23-*quater* ha previsto la permanenza della giurisdizione contabile in relazione alle limitazioni amministrative che conseguono all'inserimento nell'elenco («ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica»). Ciò, senza evidentemente considerare che le limitazioni amministrative, che conseguono alla presenza nell'elenco annuale stilato dall'Istat, sono una conseguenza diretta dell'inserimento nell'elenco e, pertanto, la decisione in ordine alla loro applicazione è conseguente alla decisione in ordine alla qualifica di amministrazione pubblica.

3.5. Un ulteriore elemento deve essere evidenziato.

La disciplina risultante dalla novella del 2020 non ha indicato espressamente quale tutela sia riconosciuta al soggetto inserito nell'elenco Istat che voglia contestare la qualificazione di amministrazione pubblica per finalità diverse da quella di applicazione delle limitazioni amministrative.

Al riguardo, la Corte di cassazione, investita in sede di giurisdizione, ha asserito che «occorre rilevare, in via generale, che l'inclusione nell'elenco Istat ha natura provvedimentoale, cui si contrappone, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo, ambito che, in quanto tale, ai sensi dell'art. 7 c.p.a., è riferibile alla giurisdizione amministrativa» facendo riferimento alla circostanza che: «anteriormente all'intervento operato con l'art. 1, comma 169, legge n. 228 del 2012 (che ha previsto il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti), il relativo contenzioso era pacificamente instaurabile innanzi al giudice amministrativo» (par. 15), con la conseguenza che a fronte della «contrazione» dell'ambito della giurisdizione contabile non vi sarebbe vuoto di tutela in quanto «si deve ritenere che si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo» (par. 15.3).

L'argomentazione svolta dalla Cassazione non appare aver colto nel segno in ordine a quale sia la effettiva natura dell'elenco Istat in base alle specifiche finalità cui è preordinato, che si pongono su un piano diverso rispetto alla semplice tutela di posizioni individuali. Infatti, la finalità dell'elenco è strettamente dipendente dalle esigenze di finanza pubblica collegate alla assorbente necessità di verificare la sussistenza delle condizioni previste dal SEC 2010 per individuare il perimetro delle amministrazioni pubbliche che concorrono alla formazione dei saldi di finanza pubblica. La posizione soggettiva degli enti interessati deve essere vista, valutata e considerata in relazione alla predetta finalità.

In proposito, infatti, non si può ignorare che l'art. 24 della Costituzione garantisce a tutti di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e, analogamente, l'art. 113 precisa e delimita gli ambiti di intervento giurisdizionale, prevedendo che la legge determini quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa, ovviamente nel rispetto dei principi del giusto processo, come richiamati dall'art. 111 della Costituzione.

La previsione contenuta nell'art. 11, comma 6, lettera *b*), c.g.c., stabilendo che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] *b*) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat», senza ulteriori specificazioni, aveva espressamente riconosciuto al giudice contabile la competenza a decidere delle controversie in esame con il potere di assicurare tutte le tutele richieste dai soggetti interessati, ossia di statuire su tutte le domande astrattamente proponibili, con esclusione di altre giurisdizioni concorrenti, assicurando in tal modo piena tutela giurisdizionale, in attuazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione.

La disciplina risultante dalla novella del 2020 viola gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di assicurare, attraverso il giudizio, piena tutela delle situazioni soggettive qualificate, imponendo che la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti a ordini diversi si ispiri al principio secondo cui l'individuazione del giudice munito di giurisdizione non deve sacrificare il diritto delle parti a ottenere una risposta in ordine al bene della vita oggetto di interesse, nonché dell'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione, secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

L'art. 111 della Costituzione risulta violato anche con riferimento al diverso e complementare profilo della lesione del principio di ragionevole durata del processo, riguardato nell'ottica del principio di concentrazione delle tutele, ove si accolga l'opzione ermeneutica che ammette la possibilità di un doppio ricorso, al giudice amministrativo e a quello contabile, in materia di elenchi Istat, con i rischi e le criticità - che saranno a breve esaminati - derivanti dall'eventuale pendenza di due giudizi sul medesimo oggetto, con possibili implicazioni in termini anche di necessità di sospensione del processo contabile e conseguente dilatazione dei tempi processuali del relativo contenzioso («dipendente»).



Orbene, il sistema risultante dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, così come interpretato dalle Sezioni unite della Cassazione in sede di conflitto di giurisdizione, si pone in contrasto con le norme costituzionali richiamate sopra poiché rende difficoltoso l'accesso alla giurisdizione e il diritto di agire in giudizio, rendendo necessario rivolgersi a due giudici diversi per ottenere l'accertamento della non sussistenza delle condizioni per l'inserimento nell'elenco Istat e per contestare le relative limitazioni amministrative. Se però si tiene conto che queste ultime dipendono dall'inserimento o meno nell'elenco, appare evidente come il sistema delineato dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale sia irrazionale e, di fatto, non in linea con i precetti costituzionali richiamati sopra.

3.6. La limitazione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», disposta dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

I particolari connotati del giudizio in esame legittimano l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione, esclusiva ed in unico grado, delle Sezioni riunite della Corte dei conti, non limitata a una verifica sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo ad una determinata unità istituzionale.

Nelle controversie in esame la Corte è, cioè, chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche di particolare complessità - contenute nel SEC 2010 - onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita.

A tali fini, come noto, concorrono un criterio «qualitativo» (che impone di verificare se l'ente interessato si dedichi o meno alla produzione di servizi ausiliari, sia o meno l'unico fornitore di beni e servizi dell'amministrazione pubblica e sia o meno incentivato ad adeguare l'offerta per realizzare un'attività redditizia, operando alle condizioni di mercato e rispettando le proprie obbligazioni finanziarie) e un «*test* quantitativo» (paragrafi 20.29 e segg. del SEC) per stabilire se un'unità istituzionale produca beni e servizi destinabili alla vendita (c.d. criterio *market/non market*), incentrato sul rapporto tra vendite e costi di produzione, esaminato per un periodo pluriennale continuativo.

Ora, a fronte del riconoscimento della giurisdizione esclusiva conformata nei termini finora rappresentati, è stata legislativamente prevista, con la norma del 2020, una limitazione al suo ambito di operatività che addirittura capovolge l'ordine di rilevanza dei possibili effetti dell'esercizio della cognizione: si escludono quelli strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la verifica giudiziaria ai limitati fini dell'applicazione della normativa (peraltro, solo nazionale) sul contenimento della spesa pubblica, ossia per finalità più latamente riguardanti la materia della finanza pubblica per le quali, ove fosse mancata la previsione di una giurisdizione esclusiva del giudice contabile, la questione dell'eventuale competenza del giudice amministrativo avrebbe potuto più fondatamente proporsi.

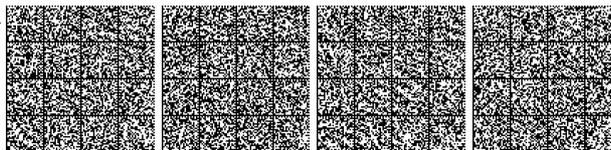
L'illegittimità costituzionale, conseguente alla palese illogicità e irragionevolezza della disposizione in esame, emerge altresì quando si consideri che, confinando la rilevanza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti alla normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, ne deriva un significativo svuotamento.

Infatti, la legittimità costituzionale di tale riparto potrebbe sostenersi solo a condizione che gli effetti del sindacato giudiziale del giudice amministrativo e del giudice contabile risultassero tra loro «non comunicanti», essendo ben distinte e autonome le disposizioni normative operanti nei due diversi comparti giurisdizionali (SEC 2010 e disposizioni sulla *spending review*).

Al contrario, come anche evidenziato dalla Procura generale, l'ammissibilità di un c.d. doppio ricorso deve ritenersi di fatto precluso rispetto al contenzioso in esame, laddove le due normative applicabili si compenetrano al punto che risulta di fatto non ipotizzabile, sul piano giuridico, una loro operatività «atomistica» o «irrelata». Ciò, in quanto l'eventuale sindacato del giudice contabile, nella prospettiva dell'operatività (o meno) delle disposizioni nazionali sul contenimento della spesa pubblica nel quadro del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, è necessariamente condizionato dalla previa e corretta attribuzione al soggetto privato di diritto interno della qualificazione eurounitaria di «pubblica amministrazione», scaturente dalla sua iscrizione nell'elenco Istat.

In altri termini, nel caso in esame, l'operatività della normativa europea SEC 2010 è configurata come presupposto legale per l'applicazione (anche) della normativa nazionale sulla *spending review*, il cui dispiegarsi richiede, quindi, che sia stata risolta la questione della qualificazione di un soggetto di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nella prospettiva della contabilità pubblica.

Sul piano processuale, in caso di pendenza di giudizi presso la giurisdizione amministrativa e quella contabile l'ipotizzato riparto - che, non a caso, non è stato delineato dal legislatore del 2020 - determinerebbe il sorgere di insormontabili ostacoli giuridici, a meno di configurare il giudizio davanti al giudice amministrativo, circa la corretta attribuzione di una soggettività pubblicistica europea all'ente di diritto interno ricorrente iscritto nell'elenco Istat, come



vera e propria causa pregiudiziale ex art. 295 del codice di procedura civile e art. 106 c.g.c., situazione non compatibile con l'ingiustificato aggravio dei poteri di azione degli interessati e con la finalità della verifica sul corretto inserimento nell'elenco Istat, da determinare in base alle regole di contabilità e finanza pubblica, l'interpretazione delle quali rientra nella giurisdizione esclusiva della magistratura contabile.

In conclusione, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, presenta insuperabili criticità interpretative in ragione del suo significato non chiaro, al punto da indurre a prospettare soluzioni ermeneutiche che giungono a forzare i limiti consentiti dall'enunciato testuale nel tentativo di offrirne una coerenza sistematica non consentita dai principi costituzionali, con il rischio che l'attività ermeneutica trasmodi in una sostanziale integrazione normativa, tenuto anche conto che «ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte costituzionale, sentenza 5 giugno 2023, n. 110).

Deve, pertanto, ritenersi che le disposizioni foriere di incertezza nella loro applicazione concreta si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui il loro significato risulti radicalmente inintelligibile o particolarmente ambiguo, soprattutto in materie come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza - per sua natura - pregiudiziale.

3.7. La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, viola, altresì, l'art. 117 della Costituzione, che prevede l'osservanza da parte del legislatore dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella parte in cui esclude il sindacato degli effetti eurounitari dell'iscrizione nell'elenco Istat dinanzi ad un giudice.

La lettera della disposizione - anche in rapporto all'art. 103, comma 2, della Costituzione - e i lavori preparatori non autorizzano a prospettare una concorrenza di giurisdizioni sulla materia, in quanto l'effetto innovativo della previsione riguarda non l'*an*, ma il *quomodo* della giurisdizione: il legislatore avrebbe, cioè, ridefinito l'oggetto della tutela (in relazione sia al *petitum* che alla *causa petendi*), attraverso la limitazione dei «fini» - ossia degli effetti - della giurisdizione contabile.

L'illegittimità costituzionale discende, allora, dalla limitazione dell'oggetto della tutela del giudice contabile, combinata con l'immodificata (e immodificabile) giurisdizione esclusiva sulla materia della ricognizione operata dall'Istat, conforme agli articoli 100 e 103 della Costituzione. Infatti, in assenza della tutela disapplicativa (e di annullamento) del giudice contabile, il sistema giurisdizionale non assicurerebbe alcun rimedio contro gli effetti antieuropei dell'atto di ricognizione dianozi a qualsiasi altro giudice.

In ogni caso, l'art. 117 risulta comunque violato perché la novella del 2020 ha imposto agli enti iscritti nell'elenco Istat che intendano contestare gli effetti eurounitari della loro designazione quali amministrazioni pubbliche e che abbiano già proposto ricorso al giudice contabile, di presentare necessariamente due distinti ricorsi, il secondo dei quali dinanzi al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti nell'elenco. Invero, dinanzi alla Corte dei conti essi non potrebbero mai «contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97 della richiamata sentenza della Corte di giustizia), posto che tale incidentale disapplicazione rileva, in base alla novella del 2020, ai soli fini della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, la qualificazione ai sensi del SEC 2010, operata dall'autorità nazionale competente (nel caso italiano dall'Istat, attraverso la compilazione dell'elenco di cui all'art. 1 della legge n. 196/2009) non può non comportare effetti sia oggettivi (vincoli di bilancio su tutte le «amministrazioni pubbliche», qualificate ai sensi del SEC 2010) che soggettivi (il radicarsi di situazioni giuridiche sui soggetti classificati, tra cui quello alla corretta qualificazione e il connesso diritto ad un ricorso effettivo).

Pertanto, escludendo la possibilità di assicurare il rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale «esclusiva», l'art. 23-*quater* impedisce il legittimo dispiegarsi dell'effetto utile della normativa UE, considerato che la tutela giurisdizionale assicurabile dal giudice contabile non soddisfa il principio dell'autosufficienza del ricorso, secondo cui il soggetto qualificato deve poter proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti comunitari dell'iscrizione.

4. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, per la sospetta violazione degli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione.



P. Q. M.

*La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176;*

*dispone la sospensione dei presenti giudizi e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

*Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.*

*Dispositivo letto in udienza ai sensi dell'art. 128, comma 3, del codice di giustizia contabile.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 16 luglio 2025.

*Il Presidente:* DELLA VENTURA

25C00302

N. 247

*Ordinanza del 5 novembre 2025 del Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di L. T. e altri*

**Reati e pene – Reati contro la pubblica amministrazione – Norma interpretativa dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2020, come convertito – Interpretazione nel senso che le attività svolte dalla Fondazione “Milano Cortina 2026” non sono disciplinate da norme di diritto pubblico e che la Fondazione non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico.**

- Decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76 (Disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamità, per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 111, art. 11, in relazione agli artt. 353 e 319, 320 e 321 del codice penale.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

### SEZIONE GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice a scioglimento della riserva assunta ali udienza del 17 luglio 2025 nel procedimento a carico di

1. T. L. , nato il            a            e residente a            , in            - ivi elettivamente domiciliato (*cf.* verbale interrogatorio del 17 febbraio 2025), difeso di fiducia dall'Avv. Giordano Balossi del Foro di Milano con studio in Milano via San Francesco D'Assisi n. 4.

2. N. V. , nato il            a            e residente a            , via            - elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia Dioda' in Milano viale Piave n. 12, difeso di fiducia dagli Avv. Nerio Dioda' del Foro di Milano con studio in Milano in viale Piave n. 12 e Elena Vedani del Foro di Milano, in Milano, corso di Porta Romana 63

3. Z. M. , nato il            a            e ivi residente in via            - elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia, difeso di fiducia dall'Avv. Marco Sangalli del Foro di Lecco con studio in Lecco via Cairoli n. 9/D.

per reati di cui agli artt. 110, 353 comma 1 e 2, 319 320, 321 c.p. commessi in            , in epoca prossima ed anteriore al            (giusta iscrizione a mod. 21 in data 13 marzo 2024, in relazione a fatti già oggetto del p.p. mod. 44)

4. O. L. nato il            a            e residente a            in via            n.            , elettivamente domiciliato presso lo studio del proprio difensore di fiducia, difeso di fiducia dall'Avv. Grazia Volo, del Foro di Roma con studio in Roma, via G.B. Rossi, 32



5. C. C. nato il            a            , e residente in via            n.            int. elettivamente domiciliato presso lo studio del proprio difensore, difeso di fiducia dall'Avv. Grazia Volo del Foro di Roma, con ivi studio in via G.B. De Rossi, 32

6. C. D. nato a            , il            e residente a            , in viale            elettivamente domiciliato presso lo studio del proprio difensore di fiducia, difeso di fiducia dall'Avv. Giuseppe Iannaccone del Foro di Milano, con ivi studio in Corso

7. M. M. nato a            il            e residente a            in            , elettivamente domiciliato presso lo studio dei difensori, difeso di fiducia dagli avv.ti Eleonora Ferrari presente e Claudia Rovelli del Foro di Lodi con studio in Lodi, C.so Vittorio Emanuele II, 12

per il reato di cui agli artt. 110, 353 comma 1 e 2 c.p. commessi in            , in epoca prossima ed anteriore al            (giusta iscrizione a mod. 21 in data 11 marzo 2025).

persona offesa:

Fondazione Milano-Cortina 2026 in p.l.r V. A. , domiciliata *ex lege* presso lo studio del proprio difensore avv. Paola Severino del Foro di Roma, assistita dall'avv. Paola Severino del Foro di Roma.

### Osserva

Nei confronti degli indagati sopra indicati è stata presentata richiesta di archiviazione, depositata dal pubblico ministero in data 15 aprile 2025, in relazione ai reati di turbata libertà degli incanti e di corruzione propria di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio.

I fatti riguardano le modalità di aggiudicazione delle gare aventi ad oggetto la realizzazione dell'ecosistema digitale dell'ente pubblico Fondazione Milano Cortina 2026. In esito ad articolate indagini - consistite anche in attività di intercettazione e conclusesi con atti di perquisizione ed ispezione in data 21/5/2024 - sono state ricostruite due gare, indette rispettivamente in data            e            . La prima si è conclusa con l'aggiudicazione a V. , amministrata da T. L. e successiva cessione del contratto ad altra società riferibile al medesimo indagato (Q. ). La seconda gara, avente ad oggetto gli stessi servizi, è stata aggiudicata a D. . Secondo le prospettazioni del pubblico ministero, sia la prima che la seconda gara sono state turbate con il contributo collusivo di persone preposte all'interno dell'ente alla regolamentazione ed assegnazione delle stesse. In relazione alla prima gara sono state individuate dazioni di beni e promesse di utilità, che hanno fondato l'iscrizione di N. , T. e Z. nel registro degli indagati anche per il delitto di corruzione propria. In merito a tale ipotesi di reato, il pubblico ministero ha ritenuto che la collocazione temporale delle dazioni non consentisse di ricondurre dette promesse ed utilità ad un accordo corruttivo correlato alle turbative di cui si è detto.

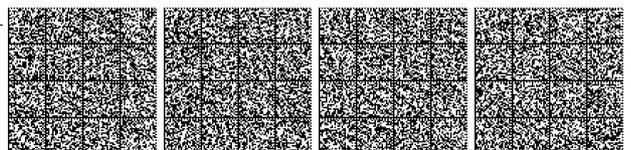
La richiesta di archiviazione del pubblico ministero è, dunque, diversamente articolata, essendosi sostenuto in relazione alla fattispecie di corruzione, il mancato raggiungimento della prova dell'accordo corruttivo, che non consentirebbe di ritenere integrato neanche il meno grave reato di cui all'art. 2635 c.c. Con riferimento ai delitti di cui all'art. 353 c.p. si è invece eccepita, in principalità, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. 76/2024 (come modificato dalla legge di conversione n. 111/2024), in relazione agli artt. 3, 77, 97, 101, 102, 112 della Costituzione, richiedendosi solo in via subordinata l'archiviazione, perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

Non ritenendo di potere accogliere la richiesta di archiviazione del pubblico ministero, è stata fissata udienza ai sensi dell'art. 409, comma 2. c.p.p., nel corso della quale i difensori degli indagati e della persona offesa, alcuni dei quali anche presentando memorie scritte, hanno richiesto valutarsi in termini di inammissibilità e di manifesta infondatezza la sollevata questione di legittimità costituzionale, insistendo per la conseguente archiviazione del procedimento.

Si ritiene che vi siano, invero, ragioni per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 11 D.L. 11 giugno 2024, n. 76 conv. con mod. dalla L. 8 agosto 2024, n. 111 (in *G.U.* 09/08/2024, n. 186), nella parte in cui, modificando la norma extrapenale di cui all'articolo 2, comma 2, del D.L. 11 marzo 2020, n. 16, conv. con modificazioni dalla L. 8 maggio 2020, n. 31, riduce l'ambito applicativo degli artt. 319, 320, 321 e 353 c.p., per violazione degli artt. 3, 77, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, questi ultimi in relazione agli artt. 2, comma 1 n. 4 della direttiva 2014/24 UE e 2, 9, 15 e 30 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Convenzione Merida), adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, ratificata ed eseguita dallo Stato italiano con legge 3 agosto 2009, n. 116.

#### 1. Legittimazione a rimettere la questione alla Corte costituzionale

L'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 prevede che la questione, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti «nel corso di un giudizio», ove ritenuta non manifestamente infondata, sia rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione.



L'espressione «giudizio», con la quale l'Assemblea Costituente ha inteso riferirsi genericamente a qualsiasi procedimento civile, penale o amministrativo, deve essere disancorata dalle peculiarità proprie del procedimento penale e dunque dalla restrittiva accezione processualpenalistica, che si riferisce alla sola fase successiva all'esercizio dell'azione penale. Ciò precluderebbe, infatti, un controllo di legittimità sulle leggi, che pure si è chiamati ad applicare nella fase delle indagini preliminari.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 13 del 2019, ha avuto occasione di affermare che il rispetto del principio di costituzionalità impone un «allargamento» dei concetti di «giudice» o di «giudizio», al fine di ammettere scrutini di legittimità delle leggi che, per altra via, verrebbero preclusi. Si è dunque riconosciuta la possibilità di utilizzare un'accezione di «giudizio» - inteso come esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge da parte di soggetto posto in posizione *super partes* - ai soli fini della legittimazione a promuovere incidenti di costituzionalità, così implicitamente ammettendo che tale accezione possa differire da quella ritenuta ad altri fini o più in generale.

Nella medesima ottica alcune pronunce hanno espressamente ritenuto non significative le peculiarità del procedimento speciale civile per l'emanazione di un decreto ingiuntivo (definito in senso lato giudizio, seppur sommario; cfr sentenza n. 128 del 2008) e del procedimento per l'emissione del decreto penale di condanna (sentenza 209/2024).

La giurisprudenza costituzionale formatasi negli anni ha offerto diversi esempi di pronunce, in cui il giudice delle leggi è intervenuto su questioni rilevate nella fase delle indagini sia dal giudice per le indagini preliminari (cfr *ex multis* sentenza n. 116 del 2023; ordinanza n. 349 del 2002; ordinanza n. 96 del 2014), che dal giudice del riesame (sentenza n. 432 del 1992; ordinanza n. 214 del 2018).

Si ravvisa pertanto la propria legittimazione a rimettere la questione alla Corte costituzionale; questione che - per i motivi che saranno esposti di seguito - si reputa rilevante, ammissibile e non manifestamente infondata.

La valutazione della rilevanza della questione - pur non essendo tenuto questo giudice ad anticipare alcun giudizio di merito - non può prescindere da una ricostruzione fattuale dettagliata, considerata anche l'assenza di una formale imputazione.

## 2. Ricostruzione del fatto.

Si procede a rassegnare gli elementi di segno accusatorio, impregiudicata ogni valutazione di quest'Ufficio sulla loro effettiva valenza probatoria.

### 2.1. La turbativa della prima gara in favore di V. e Q.

N. V., in qualità di Amministratore delegato della Fondazione Milano Cortina 2026 dal al nominando Z., M., quale direttore tecnico dei servizi digitali («*Digital Director*» e/o «*CTO*») - su intercessione di T. - ha favorito la successiva assegnazione della realizzazione dell'Ecosistema Digitale Milano Cortina 2026 a due società amministrate dallo stesso T. (prima V., e poi Q.). In particolare, Z. M. si è determinato a tale assegnazione nell'espletamento del suddetto incarico, svolto dal al , ed ha ricevuto, oltre al compenso derivante dall'instaurazione del rapporto lavorativo con la Fondazione Milano Cortina 2026 quantificabile - nel complesso - in circa 865.000 euro (lordi), un'autovettura a noleggio per fini personali, pagata da T. (per conto della V.). Le due società (V., e Q.) hanno emesso fatture nei confronti della Fondazione per complessivi 1.808.646 euro.

Detta ricostruzione si fonda sui seguenti elementi di prova, compendati - in buona parte - nella nota della Guardia di Finanza del 31 gennaio 2025.

- Prima della formale costituzione della Fondazione Milano Cortina 2026, avvenuta in data 9 dicembre 2019, la notizia della nomina di N. V. quale amministratore delegato di detto ente è stata commentata da T. L. (amministratore delegato di V.) nell'ambito di conversazioni WhatsApp datate . In esse si fa riferimento al suo rapporto di amicizia con N., ai contatti appena avuti con quest'ultimo, alle iniziative assunte per far ottenere un incarico nello stesso ente ad un suo uomo di fiducia (Z. M.) ed ai vantaggi economici che sarebbero derivati conseguentemente a V., con esplicito riferimento ai servizi digitali di cui la stessa si occupa.

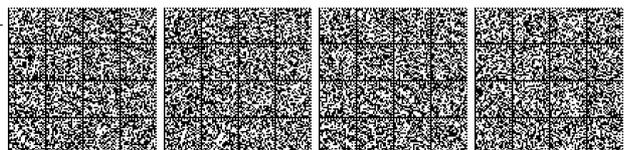
- Prima di tale nomina, T. scrive a N. dimostrando di sapere che Z. sarebbe stato impiegato nel suo *team* (cfr: messaggio WhatsApp di T. a N. in data : «Parlato con M. entusiasta di far parte della tua squadra con quel compenso»).

- Ciò che si verifica il corrisponde a quanto anticipato nelle menzionate conversazioni WhatsApp:

si rende nota l'aggiudicazione in favore di V. della gara avente ad oggetto lo sviluppo dei servizi digitali delle Olimpiadi e Paralimpiadi di Milano Cortina 2026;

tra il , e il , V. emette fatture nei confronti di Fondazione Milano Cortina 2026 per un importo complessivo di euro 816.859.60;

Z. è effettivamente nominato direttore tecnico dei servizi digitali («*Digital Director*» e/o «*CTO*») dal al , inquadrato quale «dirigente a tempo pieno e indeterminato», con un compenso lordo annuale di euro 865.000,00 e con assegnazione di auto *Smart*, fin dal , pagata direttamente da T. tramite V. per le «cortesie» fatte «ultimamente»



(così si esprime in chat lo stesso T. : cfr. p. 27 nota del 7 marzo 2024) venendo poi investito, in data , dallo stesso N. , della delega a stipulare contratti ed effettuare affidamenti per conto dell'ente nell'ambito del settore tecnologico/digitale. Altro dirigente assunto, dal su chiamata diretta di N. è C. D. , Responsabile dell'area *Procurement e Facilities*, come da successiva procura del , a firma di N. (cfr *chat whatsapp* intercorsa tra i due da dicembre del ed il mese di febbraio : «Ciao D. , in effetti l'agenda mi è scappata di mano e non riesco ad avere un attimo di *break*. Ovviamente una persona come te mi sarebbe strautile ... *omissis* ... Tu nel frattempo inizia a venire qui ... Come fanno tutti gli altri»)

- il parametro dell'offerta economica più vantaggiosa ai fini dell'aggiudicazione della gara (a parità di caratteristiche tecniche), sostenuto da N. in sede di interrogatorio, trova in atti i seguenti elementi di segno contrario:

Nel corso della perquisizione, svoltasi in data , è stato rinvenuto all'interno dell'ufficio di N. sito negli spazi aziendali della N. di - società amministrata dallo stesso N. - un «quaderno rosso con scritta « » contenente appunti manoscritti. In corrispondenza della data « »(ovverosia) e sotto la dicitura « », al punto «5)», si legge: «ENTRO META' OTTOBRE GARA WEB (V. ...) APP». L'appunto precede quindi la data del capitolato tecnico ( ), che è alla base della procedura di assegnazione, e la data del , in cui Fondazione ha avviato la procedura, invitando formalmente quattro *competitors* (V. B. - B. , e A.) ed estendendo l'invito quattro giorni dopo anche a D. e W. , per un totale di sei *competitors*) su indicazione espressa del Comitato Olimpico Internazionale «CIO»(1), come indicato nella e-mail in parola (testualmente: «come da richiesta ricevuta dal Comitato Olimpico Internazionale»). Prima di tali date, l'allora amministratore delegato di Fondazione aveva già individuato tra i suoi appunti il potenziale fornitore dei servizi digitali nella società «V.», risultata - tre mesi dopo - l'effettiva aggiudicataria della procedura selettiva «gara web».

Quando, in data , S. F. nell'interesse di B. - uno dei due ultimi *competitor* - si ritira, per non «avere tutte le capacità richieste all'interno del Bando», Z. inoltra la stessa comunicazione a T. (amministratore della società concorrente V. ), commentando esplicitamente «Uno in meno». Dal contenuto di una *chat WhatsApp* intervenuta il tra N. e S. F. risulta che a B. sia stata rigorosamente preclusa qualsiasi interlocuzione con Fondazione: N. scrive a S. di non poter avere «*talks*» con i fornitori partecipanti a gare in corso.

Ancora in data T. invia a Z. - tramite WhatsApp - uno *screen* della tabella riportante le quantificazioni economiche dell'offerta che la società V. vorrebbe avanzare relativamente ai tre lotti oggetto di gara e chiede un parere al riguardo («Che dici»), lasciando intendere di avere già contenuto le pretese economiche, sperando di ottenere introiti economici nell'anno successivo («confidenti di recuperare altro nel »). Z. suggerisce a T. di modificare i parametri economici, abbassando alcuni valori a vantaggio di altri («Certo se posso abbassa app e alza web»). T. manifesta perplessità («difficile, perché poi è poco credibile»). Tali messaggi sono stati rinvenuti nel solo dispositivo di T. perché verosimilmente eliminati da Z. . L'offerta presentata in via ufficiale da V. alla Fondazione in data (con protocollo « » con unito Allegato C denominato «*Budget di progetto*» firmato digitalmente da T. ) è stata poi conforme alle indicazioni fornite da Z. a T. (un decremento del prezzo delle «*App*» che passa da 80 a 60.000 euro per il lotto 3 ed un incremento del prezzo del «*sito Web*» che passa da 120 a 150.000 euro per il lotto 1 e da euro 300 a 310.000 per il lotto 2). Il prezzo complessivo per le forniture richieste è pari a 520.000 euro e dunque l'offerta economica formulata da T. per V. si rivela la più vantaggiosa per la Fondazione Milano Cortina 2026. È lo stesso Z. che, il , anticipa a T. che V. si è appena aggiudicata la gara avendo chiuso con N. e C. anche gli aspetti economici, aggiungendo: «ora ti tocca lavorare». Il contratto tra la Fondazione e V. (denominato «Condizioni generali e Condizioni speciali per la fornitura di software personalizzati per le piattaforme e *app* della Fondazione Milano Cortina 2026, inclusi i servizi di AOM, *BUG FIXING* e *HOSTING*») risulta sottoscritto il tra N. (firma in originale) e T. (firma digitale) V. (e poi Q. ) alla fine hanno emesso fatture per importi addirittura superiori alla offerta originaria di

R. ha dichiarato, in data 24 e 27 maggio 2024, che la gara è stata aggiudicata, non solo sulla base di una valutazione economica ma anche tecnica: la parificazione tecnica delle offerte è stata frutto di un intervento di Z., il quale ha aumentato i relativi punteggi, al fine di ridurre il *gap* iniziale rispetto all'offerta di A. R. e B. D. , (interno ad A.) hanno indicato Z. e C. come autori materiali del disciplinare tecnico di gara e responsabili ultimi della procedura di gara aggiudicata a V. Dall'analisi effettuata dal consulente dott. M. e compendiata nella nota tecnica del 24 giugno 2024 risulta che in un *file excel* denominato «*Gara Digital - Evaluation v5c commenti Max*», in corrispondenza di una colonna denominata «*Val Proposed*», riferibile - secondo R. - a Z. , sono inseriti punteggi diversi da quelli assegnati in corrispondenza delle colonne «*Val*» e «*Val 2*», compilate da R. e M.. Il divario che vedeva A. superare V. di 7.2 punti è ridotto a 2.1. dopo l'intervento di Z. La GDF, nella nota del 31 gennaio 2025, ricostruisce la condivisione con un dipendente di V. dei punteggi attribuiti all'offerta tecnica di detta società. In particolare, è stato individuato un *file excel* denominato «*nico 2 - aggiornato*» (suddiviso in tre fogli di lavoro, uno per ogni lotto di gara) riportante le valutazioni

(1) Comitato Olimpico Internazionale - in francese Comité International Olympique (sigla CIO e IOC), con sede a Losanna (Svizzera) - Maison Olympique n. 1007.



tecniche dei due *competitors* (A. e V.). Tale *file* è stato rinvenuto allegato ad un'e-mail inoltrata a Z., da un indirizzo nominalmente riferibile ad un dipendente di V., T. N.. È stata accertata corrispondenza tra il contenuto di detto *file* e quello denominato «Gara Digital - Evaluation v5c commenti Max» nella parte compilata da R. prima delle modifiche attribuite a Z. M..

dopo la e-mail del con la quale Fondazione comunica a V. l'esito favorevole della gara, un dipendente di Fondazione (M., che scrive per conoscenza anche a R.) ritorna sull'argomento dei criteri di valutazione utilizzati nell'occasione, manifestando alcune perplessità, Z. stronca ogni approfondimento: «mi torna tutto quindi ok» (cfr nota della GDF del 26 giugno 2024). Nei giorni successivi N. riconosce a M. un aumento di stipendio;

le schede di valutazione non sono state caricate correttamente sulla piattaforma di *procurement* di Fondazione: gli importi degli ordini a favore di V. Q. appaiono a video con valori inferiori rispetto a quelli effettivamente erogati, che vengono visualizzati solo laddove si proceda ad una più approfondita ricerca nella piattaforma stessa (cfr nota del 24 giugno 2024 del consulente tecnico dott. M.);

con riferimento alla qualità del servizio, dopo circa due mesi dall'aggiudicazione della gara, Z., tramite M., riceve una comunicazione da M. A., altro dirigente della Fondazione, il quale manifesta critiche e preoccupazione in merito al sito realizzato da V. (lotto 1).

Dalla consulenza tecnica dell'ing. B. emerge come il servizio digitale offerto da V. fosse «essenziale» nelle sue funzioni, sia con riferimento al sito (lotto 1) che allo sviluppo della *App* (lotto 3); cfr: nota del consulente del 15 maggio 2024, gli esiti richiesti dalla S. quanto alla presenza della *App* sui loro rispettivi «store» e dichiarazioni rese da F., *Chief games operations officer* di FONDAZIONE. In particolare, la *App* non risulta essere mai stata caricata sullo «store» di mentre su quello di risulta che è stata caricata in data , pubblicata il , installata dagli utenti 3.185 volte, ma disinstallata 1.610 volte. F. (*Chief games operations officer* per Fondazione) ha affermato che «l'applicazione è stata spenta nell'anno 2022 per mancanza di contenuti», ma il consulente ing. B. paventa l'ipotesi che tale *App* fosse un mero applicativo per richiamare sul cellulare i contenuti già presenti sul sito di Fondazione. Neanche lo sviluppo del sito Milano Cortina Italia (prestazione oggetto del lotto 2) è stato portato a termine, come evidenziato dal consulente dott. M.

Una e-mail interna del , ritrovata sui dispositivi in sequestro e diretta a Z., documenta doglianze in merito alla non corrispondenza del sito ai reali bisogni dell'ente.

V. e poi Q. - pur implementando solo quanto previsto dal lotto 1 - hanno emesso fatture per importi superiori alla offerta originaria di A.

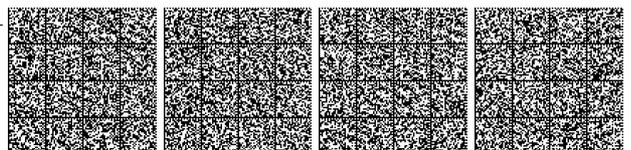
Una volta messa in liquidazione V. (anche a seguito di quanto accertato in altro procedimento penale avente a oggetto frodi informatiche), le subentra - dal la società Q., costituita dallo stesso T., che ne diviene amministratore unico. In particolare, il V. viene posta in liquidazione volontaria e dopo poco più di un anno (il ) è soggetta alla procedura di concordato preventivo. Dopo due mesi, il , su carta intestata Q. a firma dell'Amministratore delegato T., viene comunicata la prosecuzione del rapporto con la Fondazione senza alcuna discontinuità nell'erogazione dei servizi. Pertanto, il servizio oggetto della «gara web» risulta riassegnato in continuità alla Q., società sorta dall'acquisizione (in affitto) di un ramo d'azienda di V. Le fatture sono emesse nei confronti dell'ente da Q. (tra il e il è stato ricostruito un importo complessivo di euro 991.786,94).

Le pregresse cointeressenze economiche tra N., T. e Z. sono state ricostruite attraverso accertamenti patrimoniali e messaggi estrapolati dal dispositivo di T., risalenti fino al maggio-giugno . Sono stati ricostruiti rapporti societari intercorsi nel tra N. e T. all'interno della B., società attiva nel settore del *marketing* e della pubblicità, controllata da N. per il tramite della N. e da T. per effetto di un aumento del capitale sociale che consente, in data , a V. di subentrare nella compagine societaria. Quanto invece a N. e Z. entrambi figurano quali soci fondatori della S., società attiva nel settore dell'*hosting* e della fornitura di servizi applicativi (in cui N. deteneva tramite la N. una quota pari al 79,25% del capitale sociale).

## 2.2 Il delitto di corruzione

Sono state ricostruite le utilità che T. ha elargito a Z. e N. nel periodo relativo all'assegnazione delle commesse aventi ad oggetto la fornitura di servizi digitali per Fondazione. Ulteriori utilità o la promessa di alcune di esse sono emerse in favore di N. e di sua moglie, da alcune conversazioni intercorse tra Z. e T. ed intercettate durante le indagini.

Questo lo schema riepilogativo della GDF compendiato nella nota del 31 gennaio 2025:



TIPOLOGIA	A FAVORE DI	UTILITÀ	PAGATA DA - A	VALORE FORMALE
SMART FORFOUR ELECTRIC targa	per Z richiesta da Z a T	-----	fatture emesse da E a V nn. del del del del	3.028,19 <sup>5</sup>
PROIETTOR E	per Z		Fattura n. del da S a V	1.676,39
	richiesto da Z a T con conferma di invio a Z (chat dal al )			
APPLE I-MAC	per Z da T (chat del ) <sup>10</sup>	Consegnato il all'uscita autostrada A1 - al bar come si rileva da due chat WhatsApp: chat con Z e con un dipendente di Q (C M. )	//	// <sup>14</sup>
PC ALL-IN-ONE 30"-32"	per N richiesta da Z a T		fattura n. del emessa da Mi nei confronti della V	2.962,98 <sup>16</sup>
SITO INTERNET	per N (Fondazione S ) realizzato da T "pro bono"	prog. del ore <sup>18</sup>	Gratuito come rilevano le indagini tecniche e l'escussione ad interrogatorio di N	Gratuito
IPHONE	per N richiesta a Z e T	prog. del e prog. del <sup>19</sup>	//	// <sup>21</sup>



Gli accertamenti bancari hanno inoltre evidenziato un investimento azionario di Z., nel mese di novembre, attraverso l'acquisto di quote di partecipazione societarie di V. (n. 1715 azioni al prezzo di euro 4,90 cadauna<sup>22</sup> per un totale di 8.416 euro).

Tale operazione risulta effettuata il da Z., otto giorni dopo la pubblicazione della notizia della nomina di N. nel ruolo di A.D. della FONDAZIONE e un giorno dopo l'invio a T. della foto della «prima pietra» ( ).

Z. ha poi venduto le azioni in due *tranche*: la prima l' e la seconda il , tre mesi prima della messa in liquidazione di V. (deliberata dal C.d.A. nel mese di ) per complessivi euro 2.804,62, maturando una perdita di 5.611,28 euro.

Le conversazioni intercettate documentano le richieste ricevute da T. e Z. da parte di N.

Nella conversazione n. 486 del 3 intercorsa tra T. e Z., quest'ultimo - nel riferirsi a N. - affirma: «stava arrivando la moglie e son scappato, gli ho detto: «guarda vado, -ride- se incontro anche tua moglie non finisce più -ride- ... chissà che altro gli serve, altri due iPhone, altre due cazzate, non voglio sapé niente!».

N. - nel suo interrogatorio e nella successiva memoria difensiva - ha dato rilevanza al passaggio della chat (già richiamata nella nota del 17 maggio 2024 con prot. n. 328549) nella quale Z. riporta un messaggio di N., risalente al giorno, riguardante la richiesta di due iPhone che intenderebbe pagare (V. *No comment*. Ciao M., vediamoci. Mi puoi procurare un 11 pro e un 11 pro Max ovviamente pagando?)

Dall'estratto conto del relativo bonifico - prodotto da N. nella memoria difensiva - emerge un pagamento del , collocabile un anno dopo ( )<sup>24</sup> ed avente come beneficiario la T., il cui rappresentante è stato identificato in B. S. P.

Quest'ultimo il 19 giugno 2024, escusso ad altre sommarie informazioni, ha confermato di aver ricevuto la richiesta da parte di Z. di procurargli due iPhone (11 pro e 11 pro *Max*) il , ma di non averli reperiti (B.: «Si tratta della richiesta che mi ha fatto Z. a metà del di iPhone 11. Preciso che in quella occasione non ho reperito i telefoni richiesti»).

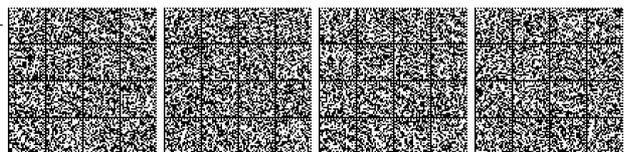
In atti si rinvencono elementi a sostegno dell'ipotesi che il dispositivo iPhone, di cui N. ha provato il pagamento, non sia l'unico cellulare procuratogli da Z.

È stata intercettata una conversazione tra Z. e tale Z. M., in cui il primo fa esplicito riferimento ad un dispositivo cellulare da lui pagato in contanti e destinato a N. (M.: Tu sei sparito ... da quando hai trovato er telefono pe' N. sei sparito; Z. Bah ... guarda ... trovato ... l'ho pagato cash, quindi figurati ... ; (prog. 1456 del ore )<sup>25</sup>);

B. S. P., il 19 giugno 2024, escusso ad altre sommarie informazioni ha dichiarato: «L'unica cosa che mi disse Z. sul conto di N. è che quest'ultimo quando gli richiedeva del materiale di telefonia (telefoni, Ipad, ecc.) lui doveva essere celere nel recupero di quanto richiesto. Preciso che N. non è mai venuto fisicamente presso i miei punti vendita. Posso comunque dire che non ho emesso nessuna fattura nei confronti della Fondazione Milano Cortina 2026 a fronte del materiale, che, come vi ho detto, ho consegnato a seguito degli ordini di Z. Ricordo che si trattava di beni di telefonia ed accessori che Z. acquistava per sé, per la sua famiglia, per il suo capo N. o per altri». In merito alla richiesta di cellulari del... ha precisato che pur non essendo riuscito a reperire i cellulari, Z. si diceva vessato dalle insistenze di N. per reperire quantomeno delle cuffie («Con questa chat dell'... comunico a Z. di non aver reperito gli iPhone 11 Pro e Pro Max, neanche presso un centro Apple. Z. aggiunge «ricordati le cuffie mi sta massacrando il mio boss. Posso dire che con «boss» Z. si riferisse a N. (Allegato B32: stralcio chat WhatsApp del... tra Z. e B. S. allegata al SIT).

Il mancato rinvenimento di tracce di pagamenti di detti dispositivi è spiegato dallo stesso B. con il meccanismo dello «scambio merce» («A parte i documenti bancari e fiscali che vi ho esibito preciso che nella stragrande maggioranza dei casi Z. mi pagava con la modalità scambio merce ovvero in cambio di telefoni di ultima generazione mi consegnava dei telefoni di qualsivoglia marca, principalmente ... o ... nuovi ed imballati, a parità di controvalore che io a mia volta ponevo in vendita. L'accordo scambio merce si è interrotto quando Z. ha terminato la scorta dell'usato. Posso dire che tranne i casi che vi ho tracciato in tutti gli altri fornivo a Z. i telefoni o i dispositivi che mi chiedeva in cambio del suo usato che poi ad un certo punto è terminato. Parliamo di un centinaio di telefoni. Preciso che i pagamenti avvenuti da Z. con il conto della ... siano avvenuti per l'acquisto di telefoni da regalare o aziendali visto che un telefono base non era certo per un profilo come Z.). B. ha anche fornito un elenco di dispositivi informatici, tra i quali telefonini di marca ... e ... (oltre a Tablet e PC) ricevuti da Z. con la modalità dello «scambio merce» dal al .

Nella conversazione di cui al prog. del )<sup>26</sup> ore Z., parlando con T. di un incontro con N. previsto per il ..., fa riferimento a beni come personal computer che gli ha fornito gratuitamente (T. «senti ma tu invece V. (N. *ndt*) ti ha chiamato ... che cazzo vuole l' , da noi, il quando cazzo è»; Z.: «no io so che vuole parlare... te l'ho detto, di un po' di robette tecniche... vuole mandare sta mail con il CEO... questo richiede soldi, ma chi paga qua?! cioè lui fa tutto facile...ma poi chi cazzo lo paga?! cioè lui pensa di far tutto gratis ... no? però cioè ... io i PC te li ho recuperati gratis, però non è che posso fa tutto gratis)



T., comparso spontaneamente in data 17 febbraio 2025 per rendere interrogatorio ha giustificato le elargizioni, facendo riferimento ad un rapporto di conoscenza risalente nel tempo (Premetto di conoscere N. dal quando, uscito da..., ha fondato la società . Dal ... al ... mi sarò incontrato con lui personalmente al massimo ... volte. Ricordo che due o tre mesi prima dell'annuncio ufficiale della sua nomina quale AD della Fondazione Milano Cortina 2026 N. mi pre-annunciò personalmente che avrebbe potuto essere nominato. Z. invece lo conosco dal ... quando lavoravamo insieme nell'allora anche se in un'area diversa dalla mia. Lui poi è andato a lavorare in ed è diventato uno dei collaboratori più stretti di N. Sempre in quel colloquio, appreso della possibilità che N. mi aveva rappresentato di diventare AD della Fondazione, gli chiesi se nell'ipotesi avrebbe assunto Z. (perché ritenevo che N. avrebbe assunto tutta la sua squadra di..., come poteva essere logico). N. in quell'occasione disse che doveva ancora pensarci).

Per quanto riguarda le singole elargizioni, ha dichiarato:

«Con tali premesse fattuali posso dire che la ... è legata ad un'esigenza personale della moglie di Z. e non ha nulla a che vedere con la successiva aggiudicazione della gara da parte di V. . Come già detto, conoscevo Z. e ho ritenuto dare seguito a quella che ritenevo una cortesia nei suoi confronti».

«Quanto ai due PC invece posso dire che Z., era solito chiedermi del materiale informatico per N. ed era ugualmente solito dirmi che alla fine ci avrebbe fatto recuperare il costo su altre commesse o piccole attività. Almeno una di queste richieste potrebbe essere ricondotta alla necessità per Fondazione di tenere una conferenza stampa per il lancio del nuovo sito di MILANO CORTINA ... *omissis* ... io non so se questi beni Z., li abbia a sua volta consegnati a N. oppure se li sia tenuti per sé».

«Per quanto riguarda il proiettore, preso atto anche della chat che mi avete mostrato e delle immagini preciso che si tratta di un sistema in ausilio alle videoconferenze composto da una videocamera e da un microfono unidirezionale. Z. mi aveva chiesto questo sistema per installarlo nella sala riunioni di N.. Tuttavia devo precisare che questo sistema, acquistato su ... non è mai stato consegnato a Z. perché attualmente si trova sulla mia scrivania. Preciso altresì che all'inizio della mia collaborazione con N., la Fondazione non aveva il minimo materiale informatico».

«Quanto alla vicenda del sito internet della Fondazione N. mi chiamò nel ... quando era uscito da Fondazione Milano Cortina e anche Q, non aveva più legami con Fondazione Milano Cortina. Per una cortesia nei confronti di M ho aderito alla richiesta trattandosi di un sito minimale che avrà impiegato una mezza giornata lavorativa per i miei tecnici».

«Quanto alla questione dei cellulari, Z. era solito chiedermi dei cellulari anche prima che avesse un ruolo in Milano Cortina. Durante il periodo in cui V. aveva rapporti con Fondazione Milano Cortina la richiesta di cellulari per N. sarà stata solo una, alla quale io non ho dato seguito. Non so se poi Z. abbia trovato dei cellulari per N.

### 2.3 La turbativa della seconda gara in favore di ... s.r.l. Società Benefit.

Nel... V. N. viene sostituito nella carica di amministratore delegato da A. V., nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 novembre 2022.

V. ha intrapreso un disegno di generale riassetto organizzativo dell'Ente, all'esito del quale avrebbe tuttavia revocato soltanto due dei procuratori nominati dal proprio predecessore, ovvero Z. (in data...) e C. L. (in data...), conservando comunque la precedente ripartizione delle deleghe.

Nel mese di giugno del 2023 la Fondazione Milano Cortina 2026, nonostante la persistenza del rapporto contrattuale con Q. (subentrata a V.), avvia una seconda procedura competitiva - denominata «*Digital Platform and Services*» - volta alla riassegnazione della fornitura del servizio di creazione e gestione del sito internet dell'Ente rientrante nel più ampio ecosistema digitale.

Sotto la direzione di V. A., Amministratore delegato di Fondazione dal 14 novembre 2022, C. D., *Procurement Director* di Fondazione e M. M. *Games Technology Director* di Fondazione (in sostituzione di Z. M.) hanno fornito notizie riservate, durante la gara per l'affidamento della *Digital Platform*, a C. C., «*Junior IT Project Manager*» di D. e O. L., - «*strategy Analyst & M&A*» di D. Questi ultimi hanno conseguentemente parametrato l'offerta tecnica ed economica per conto di D. che in questo modo si è aggiudicata la fornitura del servizio.

Gli accertamenti che hanno consentito di ricostruire le modalità di condizionamento della gara sono compendiate nella nota del consulente tecnico contabile dott. M. datata 27 gennaio 2025 e nell'informativa della GDF datata 4 febbraio 2025.

Prima dell'avvio della procedura, Fondazione era già in rapporti economici con plurime entità del *network* D. anche estere. Infatti, sulla base delle fatture rilevabili in banca dati e dei contratti rinvenuti sono emersi rapporti economici attivi con la D. ..., da cui - ad oggi - è derivato un fatturato pari a euro 14.864.000. Si tratta di entrate generate dalla cessione dei diritti di «sponsorizzazione», che permettono la commercializzazione degli emblemi Olimpici: Fondazione



ha concesso a D. - nel ruolo di *sponsor* - i diritti ad utilizzare sul territorio Nazionale per fini pubblicitari e di *marketing* i segni distintivi dei giochi olimpici, paralimpici, CONI e CIP a fronte di un corrispettivo pattuito in 21.000.000 euro.

Parimenti la Fondazione era in rapporti economici passivi con entità estere ed italiane rientranti nel *network* D., per servizi professionali di revisione fiscale, gestionali e strategici. I due rapporti contrattuali - di fornitura e sponsorizzazione - erano collegati tra loro in base ad un meccanismo di cessione del credito e compensazione: la D. (fornitrice di Fondazione) trasferiva alla D. (*sponsor* della Fondazione) parte del nascente credito nei confronti della Fondazione per le forniture rese/da rendere e la D. la utilizza per compensare parte del corrispettivo dovuto all'ente per la sponsorizzazione (7.506.000 euro dei 21.000.000 euro complessivi).

L'aggiudicazione della gara *digital* in favore di D. non rientra in tali accordi contrattuali, come chiarito dallo stesso O. L. («... Preciso che questa collaborazione (creazione e gestione del sito) è “*extra VIK*” e si tratta di una nuova procedura a sé stante...»). Sia O. che C. hanno dichiarato che i loro referenti all'interno di Fondazione sono stati principalmente C. E M.

L'intenzione di procedere con una sostituzione del fornitore di servizi digitali da parte di Fondazione risale al mese di... del... quando presso Fondazione si era - da poco - insediato V. A. (dal...) nel ruolo di Amministratore delegato in sostituzione del predecessore N. V. Infatti, in data..., D. C. (*Procurement & Facility Director* di Fondazione) invia una e-mail a L. O. e a V. G. (di D.), avente ad oggetto «Sostituzione fornitore ai contratti in essere con Q.». Contestualmente, si trasmettono i diversi contratti precedenti. Ancora, in data... C nell'interesse di D... ed in risposta ad una specifica richiesta di F. si impegna a svolgere uno studio di fattibilità in merito ad un'ipotetica futura migrazione del «sito», basato sull'architettura informatica dei prodotti forniti da Q.

In data ... M. avvisa C. che la Fondazione sta per procedere con la richiesta di offerte per la realizzazione della «*Digital Platform*» e chiede se ciò interessa a D. (M. C., come probabilmente già sai, stiamo per procedere con l'IREP per la *Digital Platform* (applicazione di gestione B2C con canali WEB ed APP) delle Winter Olympic 2026. Ti invio la presente per avere da te la conferma che l'opportunità vi interessa e, conferma ulteriore, sul processo da seguire. Immagino abbiate già avuto contatti con il procurement corretto?

Ciao M. C.: Ciao M. confermo!)

In tali date D. Società *Benefit* è interpellata senza che sia stata ancora formalmente avviata la procedura di selezione.

Il..., l'ente avvia la procedura selettiva finalizzata alla riassegnazione dei servizi digitali (*Digital Platform and Services*). Il relativo bando è costituito da quarantasette fogli e suddiviso in dodici paragrafi. È stato verificato ed approvato da R. D. avente l'incarico di «*IT Analyst*» e da A. A. in veste di «*Head of IT Applications*».

Le società prescelte sono avvisate di procedere con la consultazione del materiale di gara caricato dall'ente sulla piattaforma gestionale... (sezione denominata «Questionario» dedicata agli acquisti/fornitori). Tra i documenti caricati anche il disciplinare di gara, che contempla due opzioni sulle quali modulare le offerte (lo scenario A prevede la realizzazione di una piattaforma digitale da utilizzare fino all'inizio dei Giochi, per poi proseguire con un sistema esterno gestito dal CIO; lo scenario B prevede la realizzazione di una piattaforma digitale da utilizzare fino al termine dei Giochi Olimpici). Sono state poi rinvenute evidenze (*chat ed e-mail*) di un terzo scenario noto come «scenario C» - in un primo momento - non contemplato nei documenti di gara e sorto - soltanto - nel mese di... a ridosso dell'aggiudicazione avvenuta nel successivo dicembre.

L'iter istruttorio in parola è stato gestito in tre fasi denominate «Round 1», «Round 2» e «Round 3», nel corso delle quali l'ente ha gradualmente selezionato il numero dei *competitors*. riducendoli da un totale iniziale di nove a quattro, sino ad arrivare all'aggiudicazione in favore di D.

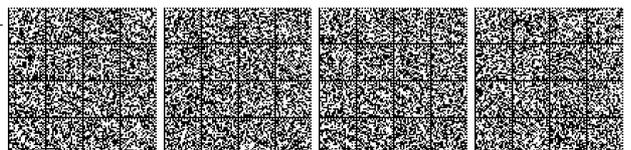
Infatti, il termine ultimo per la presentazione delle offerte (...) è stato - durante la stessa gara - prorogato, dapprima al... (Round 1), poi al... (Round 2) ed infine al... (Round 3).

Nella nota del 4 febbraio 2025 della G.d.F. è descritto l'iter istruttorio della gara.

Il... la Fondazione ha dato il via alla procedura selettiva mediante l'invito di nove società, tra le quali non risulta Q. da un documento di Fondazione denominato «Consultazione *Digital Platform* Nota Riepilogativa *Iter* Procedurale» risulta che quattro delle nove società hanno presentato un'offerta tecnica. Si tratta di...

D. Tra queste, le offerte migliori da un punto di vista economico e tecnico appaiono D. (che ha presentato un'offerta economica di 2.812.265 euro per lo Scenario A e di 3.558.538 euro per lo Scenario B) e J. (che ha presentato la propria offerta economica di 1.870,100 euro per lo Scenario A e di 3.567.860 euro per lo Scenario B).

Le offerte economiche presentate da C. C. nell'interesse di D. sono - per entità - tre le più alte tra quelle formulate dai quattro *competitors*: 2.538.665 euro, per lo Scenario A e di 4.505.673,50 euro per lo Scenario B. L'offerta economica risulta firmata da C. C.



Il C. scrive ad O. L. di avere appena ricevuto il materiale per la proposizione dell'offerta che non gli appare «coerente con quanto concordato» «Uscita l'RfP (*ndr Request for Proposal*) per *digital platform*; arrivata poco fa, non ho ancora avuto modo di leggerla, ma voi che siete alle Maldive per il ponte ... a parte gli scherzi, la condivido fin d'ora perché la modalità non mi sembra coerente con quanto concordato; ma intanto la leggiamo e poi ne parleremo»).

Il... A. scrive una *e-mail* ai dirigenti dell'area *Digital e Procurement* (M. e C.) evidenziando una possibile situazione di conflitto di interessi, ritenendo C. in una posizione preferenziale rispetto agli altri *competitors*, avendo accesso a notizie attinenti agli aspetti digitali di Fondazione in forza di altro contratto. Non risulta essere stata formalizzata una risposta (Credo dobbiamo fare una valutazione sul conflitto di interesse di D. in quanto lo stesso C. sta partecipando con altre persone d... alla stesura del *budget* di *Games Technology* ed è coinvolto nell'*IT Demand plan* per raccogliere e valutare i requisiti *software* delle funzioni. In questo momento D. è in possesso di informazioni riservate che gli altri partecipanti non hanno. Non credo sia accettabile questa commistione di ruoli).

A seguito della ricezione delle offerte, tra... e..., i dirigenti di Fondazione hanno richiesto delle integrazioni alle società concorrenti, che hanno fornito chiarimenti in forma scritta (implementazioni documentali), partecipato a videochiamate e/o a riunioni in presenza.

Pochi giorni dopo, in data..., R... scrive ad A. una *e-mail*, avente il medesimo oggetto della precedente, con cui concorda il contenuto di una comunicazione che intende recapitare all'area «*Procurement*» (*ndr*: a C.) riguardante, in sintesi, le integrazioni da chiedere ai *competitors*. Nell'occasione precisa che la «soluzione tecnica» proposta da D. non è risultata «affidabile». R. condivide con A. la «*top preferred*» delle proposte. D. risulta essere ultima in tutte le categorie oggetto di valutazione.

Da una *e-mail* del... inviata da B. a R. si rileva il termine per la presentazione delle nuove offerte («entro e non oltre le ore... di...»); termine ulteriormente prorogato al... ore... con la previsione del cosiddetto «Round 2».

L'offerta più vantaggiosa è presentata da A. (per lo scenario A e per lo scenario B rispettivamente per 2.164.065 euro e 2.813.025 euro). Ancora una volta l'offerta economica presentata dalla D. alla Fondazione non è tra le più vantaggiose (per lo scenario A risulta quantificata in 2.720.905 euro, mentre per lo scenario B risulta pari a 4.735.433,50 euro).

Alcune conversazioni intercorse tra C. ed O., tramite *WhatsApp* - sull'andamento della gara *digital*, documentano lo scambio di informazioni privilegiate che C. riceve da M.

In particolare, il... dopo la presentazione della seconda offerta di D. C. scrive di essere stato chiamato da M. «mi ha chiamato m...») ed informa O. che D. ha ricevuto la preferenza soltanto dall'area Digital («IT»), diretta appunto da M. (dice che su gara *digital IT* ha espresso sua preferenza per D... Ma *marketing* e comunicazione non ci possono vedere per questioni del passato).

Il... R. informa i suoi collaboratori (S., M. e P. S.) di aver «finalizzato» il *file* della «valutazione *Tech*» inviando una serie di *e-mail* avente ad oggetto «allineamento voti gara *digital*». Con queste *e-mail* R. espone le motivazioni in merito ai punteggi assegnati a J., D. e D. Con riferimento ad A. il quarto *competitor* - non si rileva nessun commento al di là del punteggio assegnato.

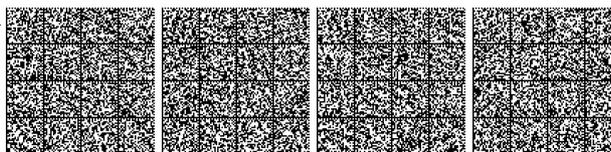
In relazione a D. si evidenzia come il punteggio assegnato (2) sia già stato superiore rispetto alla realtà dell'offerta presentata (R...: «A. D. non ce la siamo sentita di dare 1 sui *functional fit*, ma abbiamo dato 2»). I parametri per la valutazione tecnica riguardano l'aspetto funzionale («*funct fit*»), ossia Servizi di comunicazione e *marketing*, *manpower*, *look & feel*, contenuti, *Fan Team* dal punto di vista strategico e gestionale), l'aspetto non funzionale «*Tech fit*», con cui si intende *software* e architettura, *Fan Team* dal punto dell'infrastruttura tecnologica e funzionalità tecniche, licenze *software*), i benefici a lungo termine anche come impatto sociale, economico ed ambientale («*Legacy and Sustainability*»), l'esperienza e la capacità del fornitore («*Vendor experience and capabilities*»).

In allegato alla suddetta *e-mail* è presente un *file* del tipo *excel* denominato «*Digital Platform* - schema di voto» riepilogativo dei punteggi «tecnici» assegnati ai quattro *competitors* alla data del... e così quotati D.; J.; A e D. D. ha ottenuto la valutazione tecnica più bassa rispetto ai tre *competitors* collocandosi - ancora una volta - in ultima posizione.

Tali punteggi non sono ancora quelli definitivi poiché subiscono una revisione: il punteggio di J. subisce una modifica in aumento dello 0,05 percentuale in correlazione alla voce «*Legacy and Sustainability*» e passa da 4 a 4,5.

A questo punto della procedura di gara, è D. ad aver presentato la migliore offerta sotto l'aspetto tecnico, avendo maturato una valutazione superiore rispetto agli altri tre *competitors*.

In data... F. comunica ai *competitors* che lo scenario oggetto di valutazione sarebbe stato, tra i due indicati *ab origine*, quello noto con la lettera A. Viene dunque inviata ai quattro *competitors* una richiesta di implementazione delle offerte economiche aggiornate solo per la soluzione A) entro le ore... del...



In quella stessa data un dipendente di Fondazione B... pubblica sulla piattaforma... un *file Excel* contenente le valutazioni tecniche delle offerte dei quattro *competitors*. In sintesi, tutti i *competitors* hanno avuto modo di accedere a notizie riservate, prendendo visione del punteggio assegnato a sé ed agli altri (foglio «voto»); *cfr.* verbale di *sit* rese da M. L. e P. M. rispettivamente referenti di J. e D.

Tale disattenzione ha lasciato una traccia della valutazione riservata in quel momento a D., ritenuta meno efficiente degli altri *competitors* per non possedere esperienze pregresse nel settore dello sport, oltre ad aver presentato un CMS non di qualità («non è una demo di alta qualità»).

L'indomani C. avvisa B. della gravità dell'errore («S. richiamami urgente!!! - Hai mandato le valutazioni ai fornitori per errore dalla piattaforma sta scoppiando un casino»).

Il giorno dopo lo stesso B. comunica ai *competitors* che si è trattato di un errore («... per un involontaria non corretta digitazione, in allegato alla comunicazione di ieri "Richiesta di implementazione offerta economica" è stato inviato un allegato Excel che, oltre al foglio palese denominato "Licenze", aveva ulteriori fogli non immediatamente visibili, che riportano giudizi e valutazioni tecniche, ufficiali, interni, iniziali e parziali, in assoluto "work in progress" che non rappresentano in nessun modo la valutazione ufficiale di Fondazione delle proposte ricevute, di cui si è richiesto peraltro adeguato completamento»).

Non appena C. ha contezza della valutazione tecnica riservata alla sua società si attiva per sanare il distacco dagli altri *competitors*.

È avvisato dal dipendente T. lo stesso... («non so se è stato intenzionale o meno... ma m. ha condiviso tutti i dettagli della votazione tecnica e siamo messi di merda»).

C. scrive a M., rappresentando che la situazione «è di una gravità elevata» al punto che «mette a rischio la relazione tra D. e la fondazione» (Inaccettabili siano pubblicati). Avendo poi anche l'aspetto qualitativo della valutazione, direi che sono assolutamente inaccettabili anche le valutazioni in sé. D. J. ed A. hanno un'esperienza internazionale sullo sport maggiore del partner che si è aggiudicato le prossime cinque olimpiadi?! La demo sul cms non era buona (abbiamo tutti la registrazione?!).

Il personale di Fondazione si attiva immediatamente per fornire delucidazioni solo a D. e non agli altri *competitors* (C. scrive a F.: «Parlato con o. mi sembra che stia cercando un pretesto per attaccare M. comunque gli ho dato la versione di cosa è realmente accaduto e che nulla è deciso tant'è che abbiamo richiesto un *meeting* lunedì»).

Il... C., al fine di migliorare l'offerta tecnica nella parte riferibile alla «esperienza e capacità del fornitore», chiede ad O. come fare per raccogliere qualche elemento in relazione al mondo dello sport, al fine di implementare la sezione risultata carente.

O. in risposta, consiglia a C. di rivolgersi a «...», J. R.T. che ricopre - per conto di D. - «il ruolo di *Global Lead Consulting Partner* (LCP) per il Comitato Olimpico Internazionale» (O. «Vanno chiesti anche a Jt»).

Il giorno seguente, ovvero il..., O. - tramite *WhatsApp* - invia a C. uno *screen* della *chat WhatsApp* intercorsa tra lui (O.) e C., da cui si evince come quest'ultimo abbia chiesto a B. spiegazioni in merito all'inserimento dell'offerta (tecnica ed economica) sulla piattaforma.

Nel prosieguo della *chat* del..., C. informa O. che, come richiesto, ha contattato telefonicamente C. il quale gli avrebbe riferito di difficoltà nei rapporti con M. (C. «Siamo al *cell.*, sembriamo amicissimi: addirittura ci vediamo per pranzo *next week*. Si sta sfogando su m...»).

Il..., dopo la richiesta di implementazione del..., si rilevano le nuove offerte economiche presentate dai *competitors* in gara per lo scenario A: J.: 1.300.000 euro; D.: 2.720.905 euro (si rileva anche l'offerta per lo scenario B per 4.735.433 euro); A.: 2.772.215 euro; D.: 3.565.345 euro (si rileva anche l'offerta per lo scenario B per 4.302.418 euro). L'offerta più vantaggiosa risulta quella di J. mentre D. è seconda rispetto agli altri (per lo scenario A).

Dopo due giorni, ovvero il... si registra una serie significativa di messaggi, sia all'interno di Fondazione ma anche tra Fondazione (M...) e D. (C.).

M. ha trasmesso una *e-mail* a C. C. e D. P. (anch'esso di D.). L'allegato contenuto in tale *e-mail* è denominato «*Amendment to Service Agreement*».

All'interno dello stesso si ipotizza un conflitto di interesse tra i servizi, inclusi quelli digitali, forniti dal... «...», (in sostanza, D.) e quelli forniti dalle entità italiane di D. come «...», in forza del contratto di sponsorizzazione sottoscritto nel... In sostanza, tale documento ribadisce che il... ha degli specifici diritti di fornitura che fanno sì che le entità di D. (D. e D.) non possano fornire una duplicazione dei medesimi servizi forniti dal... in quanto è il... ad avere i diritti di esclusiva e, peraltro, le entità di D. sarebbero in conflitto di interessi sugli stessi.

Si ravvisano dubbi, quindi, in merito alla possibilità che D. potesse offrire i servizi relativi alla... in quanto già inclusi tra quelli previsti dal progetto P.



Il conflitto di interessi paventato da M., scatena il commento di C. nella chat con O. («M... ha dato di matto, ma proprio fuori di testa Io ci metto tutta la pazienza, ma con lui a bordo è davvero una *mission impossible*: non parla coi suoi, non ha alcuna idea di quali sistemi sia necessario deliberare, a noi tratta un giorno bene (e male i P.) il giorno dopo al contrario... pensa se arriviamo ai giochi con questo e succede un problema; troppo rischioso gestire la cosa con lui in giro»).

In ogni caso, il... R. invia una *e-mail* ad A. (e ad altri collaboratori) con quattro *files* del tipo *excel* riepilogativi delle nuove valutazioni attribuite ai quattro *competitors*, sulla base di nuove integrazioni ricevute dagli offerenti aggiungendo testualmente: «...cambiano radicalmente lo scenario a mio avviso...». D., anche sotto l'aspetto tecnico, risulta ancora in ultima posizione.

In ogni caso, uno dei destinatari della *e-mail* (P.) manifesta perplessità sulla nuova valutazione riservata a D. («... rimango personalmente sorpreso dalle nuove votazioni... In particolare, poi, per D. ...in area sport siti/*app web experience* di rilievo al *consumer*, trovo il voto 5 generosamente attribuito... Non solo, anche a livello di sito *web* il *look & feel* lasciava molto a desiderare sull'area multimediale e sulla mappa...»).

Il... (ore...) C. - tramite *WhatsApp* - scrive al suo collaboratore (T.) al quale evidenzia che i rapporti con M. si sono talmente incrinati, che farà del suo meglio «per farlo licenziare», facendo intendere di avere aderenze con i vertici della Fondazione (C.: «Guarda... a, e v stravedono per noi»).

Il successivo *iter* istruttorio è riassumibile in un flusso di *e-mail* dal... al... indicato dettagliatamente a seguire.

Il..., M. riceve una *mail* con oggetto «gara *digital*» da D. A., che si presenta come «il nuovo direttore dello sviluppo del prodotto all'interno della funzione marketing» con la «responsabilità di coordinare il *Fan Team*». L'area *marketing* è retta da D. N. che, per conto della Fondazione, tiene i rapporti con il Comitato Olimpico Internazionale anche in merito all'andamento della gara *digital*. Tale flusso di *e-mail* mette in evidenza l'incidenza del CIO nelle vicende legate all'affidamento dei servizi digitali di Fondazione. Il... D. informa D. che in merito alla gara *digital* è intervenuto un «aggiornamento delle valutazioni» (si tratta dell'ultima valutazione del 2° Round) e, ancorché D. sia ultima, «sembra che ci siano pressioni per far vincere D. Il... D. sollecita a D. di adoperarsi per far concludere la gara («Credo sia diventato opportuno fare escalation verso M. e il procurement per spingere la chiusura della gara *digital*»).

Alcuni giorni prima, il... C. scrive — tramite *WhatsApp* — ad O. per aggiornarlo sulla situazione della gara, anticipando che in Fondazione abbiano «deciso» il «fornitore *digital*».

In data ... Fondazione ha richiesto altresì ai partecipanti alla gara di quotare un nuovo scenario, lo «Scenario C», entro ..., poiché CIO ha «richiesto di estendere il nostro supporto su specifiche componenti di servizio ... durante il Games Times, dove il sito sarà migrato sulla piattaforma del 10C».

Lo stesso giorno M. scrive a C. e gli «suggerisce» di modificare il documento di *amendment*, proponendo di eliminare dal documento il tema della Digital Platform, in quanto pare chiarito «(...) che non è ambito P. (...)». M. (Fondazione) e C. D.) concordano alcuni elementi della proposta economica successivamente presentata da D.

Il ... A. scrive a D. e per conoscenza a R. e D. (*e-mail* con oggetto «gara *digital*») fornendo un aggiornamento in merito alla «gara Digital Platform».

Con la medesima *e-mail* A. fornisce una sorta di *time-line*, con cui espone «i prossimi passi» che la Fondazione programma di seguire per l'aggiudicazione della gara *digital*, segnando la conclusione dell'*iter* istruttorio.

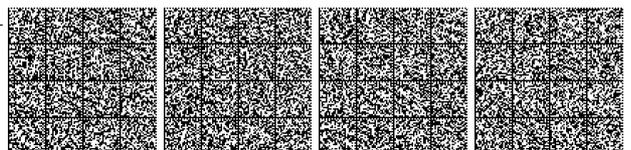
Anche il... si registrano flussi di comunicazioni sia all'interno di D. che tra D. e Fondazione. C. scrive (via *e-mail*) a M. (e O.) confidandogli di essere preoccupato sulla «RFP» presentata per la «*digital platform*» perché rifare l'offerta («la miglior offerta possibile») in due soli giorni è rischioso. C. esordisce dicendogli di agire con «totale spirito di collaborazione». O. inoltra le *e-mail* a F.

Nello stesso giorno C. invia un file audio ad O. con il quale gli riferisce quanto comunicatogli da M. — in via preferenziale — riguardo alla gara in esame, ovvero che Fondazione intende assegnare i servizi digitali ad un partner (quale D. è, per il pregresso contratto di sponsorizzazione) e non ad un fornitore («perché vogliono partire subito auspicabilmente con ... a detta sua ... con un partner ... non con un fornitore»).

I referenti di due delle società concorrenti di D. ovvero di D. e J. Hanno invece dichiarato che, dal momento in cui hanno caricato l'offerta tecnica ed economica relativa al terzo round, ovvero dal ..., nulla è stato più comunicato loro da parte di Fondazione, né hanno avuto interlocuzioni con tale ente.

All'esito dell'*iter* istruttorio, le ultime offerte presentate<sup>27</sup> dai competitor per il terzo Round (relativo allo scenario C) risultano le seguenti: J. : € 2.249.500 (1.400.000 + 849,500); A. : 2.654.506 euro; D. 2.369.100 euro; D.: 2.916.160 euro.

L'offerta più vantaggiosa risulta quella di J., mentre D. è quarta rispetto agli altri *competitor*.



Il ... C. ed O., dopo aver «sentito C. », commentano in merito all'entità dell'offerta economica presentata a Fondazione, dovuta al costo delle licenze.

Nella medesima giornata, via WhatsApp. M. ed A. commentano esplicitamente le valutazioni in corso di stesura dei quattro competitor, soffermandosi sulla circostanza che D. non riesce ancora a prevalere sugli altri, M., nel confrontare A. con D. si sorprende che questa sia ancora ultima, sebbene nel corso del cosiddetto secondo Round 2 il suo punteggio sia stato già incrementato (A. : L 'avevamo già alzato ... Nel round 2; M. eh si ... e sono sempre ultimi ? possibile a ... sia meglio ? »). Lo stesso M. propone di alzare il punteggio di D., che indica con la sola lettera iniziale (M.: se alzassimo leggermente D. ? giusto per evitare polemiche”).

Il giorno seguente (il ...) C. ricontatta O. al quale riferisce di aver visto C. , con cui si è confrontato sulle licenze.

Il ... D., avvisa D. (e tra gli altri anche M. A.) - a mezzo e-mail con oggetto «gara digital» - che l'area Procurement (retta da C.) e l'area Tech (retta da M. ), in forza di una «presunta» prelazione di D. basata sul contratto di sponsorizzazione internazionale, paiono intenzionati ad assegnare la gara a D. , se questa pareggerà l'offerta economica del miglior proponente (J.).

Lo stesso giorno, a distanza di meno di un'ora, D. - accortosi di essersi sbilanciato un po' troppo nel suo precedente messaggio - fa seguito alla citata e-mail scrivendo ai medesimi destinatari di avere usato il termine «presunta prelazione», non perché infondata, ma perché non a sua conoscenza (A scanso di ogni possibile equivoco, preciso che il mio virgolettato «presunta» non si riferiva assolutamente al fatto che la prelazione non esista, ma al fatto che non ne sono a conoscenza e ho semplicemente riportato quanto mi è stato detto in merito alla sua esistenza).

In data ... in una e-mail C. sottolinea ad alcuni dipendenti di D. la necessità di ottenere un'offerta finale entro la sera stessa, aggiungendo che «(...) erano in 4 bidder, 3 hanno risposto con nostra stessa architettura e pricing che vi ho mandato.»

Intanto, nella stessa giornata, M. (Fondazione) si confronta con C.

(D. ) in merito alle rettifiche da eseguire dal punto di vista economico.

Questa volta è M. che chiede a C. di inviargli la «risposta» in merito alla «digital platform» (ciao c... mi confermi che entro oggi ci date risposta su digital platform ?).

C. spiega che sta facendo approvare un'offerta molto competitiva e per questo ha bisogno di altro tempo (C. : «Ciao M., stiamo lavorando ad un'offerta del valore complessivo di 2100k€ È molto sfidante, stiamo chiedendo approvazioni al gotha europeo. La cosa brutta è che ci vorrà qualche giorno; se A. chiama O. magari trovano un accordo anche loro; M. senza licenze salesforce vuol dire 2.100 + 400; C. : *all inclusive*...per questo è tanto complesso e finiamo che non ho tutti gli ok non posso prendermi il commitmen»). M. comunica a quel punto l'offerta economica migliore da superare, presentata da J. (M. il paletto e 2,249 con licenza *salesforce*»).

Sempre il C. invia ad O. lo screen della chat WhatsApp appena intercorsa con M. dal quale ha ricevuto indicazioni sull'entità dell'offerta economica.

Il ... M. — a mezzo e-mail — scrive a D. e F. e, nel sottolineare il recente interessamento in merito alla gara digital di D. A., fa presente che al momento la valutazione tecnica non può essere modificata.

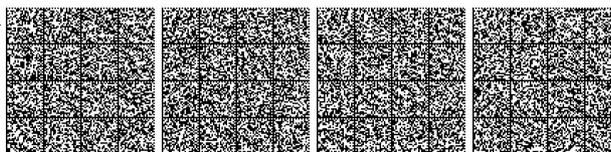
Lo stesso giorno L. O. invia a C. una e-mail in cui precisa: «Noi non crosciamo [conosciamo, n.d.r.] i competitor ma il prezzo target che la Fondazione vuole spendere su questo ambito e su cui dobbiamo vedere che tipo di investimento siamo in grado di effettuare, nell'ambito del rapporto di partnership.»

E ancora il ... , D. C. A. evidenzia la necessità di «(...) discutere il DRB relativo allo sviluppo della Digital Platform (sito web + Salesforce) per la fondazione Milano Cortina (valore totale 2.2M) (...))», avente tra i partecipanti, tra gli altri, C. C., L. O., G. L. ed A. M.

Nelle successive corrispondenze, risulta che nella medesima data vi sia stata una call tra C. C., L. O. e G. L. In pari data, C. C. invia una e-mail ad A. M. (con in copia conoscenza, tra gli altri, L. O. e G. L.) avente ad oggetto «MiCo - Digital Platform per ratifica approvazione», dove lo informa che «come da tuo ok per le vie brevi, procediamo con il progetto digital platform della Fondazione Milano Cortina. Siamo tutti committed nella logica di investimento nei confronti della Fondazione e di conseguenza riteniamo di poter deliverare un progetto di qualità, mantenendo un margine del 38% che ci permetta di coprire i costi e la natura del nostro investimento a beneficio della Fondazione.»

G. L. chiede conferma che «(...) il GM del 38% relativo a questo progetto, sarà scorporato dal calcolo del GM% per partner responsabile del job?» perché «Non vorrei che una decisione giusta del network, avesse ricadute sui KPI di su 1 singolo partner.» Conferma ricevuta poi da A. M.

Il ... , si ha evidenza che i legali di D. stiano predisponendo il documento di «Amendment» e che lo stesso debba essere presentato ai legali della Fondazione prima del C.d.A. del successivo ...



Tra la fine del mese di novembre e l'inizio del mese ... del ... si rileva uno scambio di e-mail da cui si evince il condizionamento della gara in favore di D. ad opera di M. e C.

Il ... , M. - a mezzo e-mail - riferisce a C. che «per far partire bene il progetto» occorre gestire la «percezione negativa» di D. che lo stesso associa principalmente all'area Marketing (n.d.r. D. N.) C. all'esito delle interlocuzioni con M. inoltra le e-mail riservate a C. scrivendogli «per tua info».

Nel corso della chat WhatsApp del ... M. dice chiaramente a C. che D. A. è una «persona chiave da fidelizzare». C. si mostra disponibile, precisando di avere in programma un incontro con lui M. scrive «deve fidarsi di noi su soluzioni che proponiamo» ritenendosi in squadra con C. (D.). M. prosegue, facendo presente a C. che «per essere una squadra ci si deve fidare».

Il ... , C. chiede esplicitamente a C., - tramite sms - di inviargli l'offerta per la gara «con lo sconto», in quanto ha «tutti i competitor che chiamano». Subito dopo non si registrano sms di risposta, se non uno del ... quando C. gli scrive «ti richiamo».

Lo stesso giorno C. invia una e-mail a F. , dalla quale si deduce che l'intenzione è quella di aggiudicare la gara digital a D. alla quale - a differenza degli altri *competitors* - è stato concesso un ulteriore lasso temporale per definire la quotazione finale comprensiva delle licenze del servizio digitale.

Nella stessa corrispondenza C. evidenzia che, ad un mese dal ricevimento delle offerte, non sa cosa rispondere ai solleciti di D. e J., le due società risultate sin dal primo Round le migliori offerenti nel settore digitale.

In risposta alla suddetta e-mail F. scrive a C. che occorre sbloccare la situazione tramite l'intercessione di O. L. (F. «Ciao D., Come detto verbalmente al telefono domani cerchiamo di sbloccare tutto con L. O.»)

Il ... C. invia l'offerta tecnica ed economica di D. a C. (e per conoscenza a O.) per ricevere indicazioni (C.: Ciao D. Trovi in allegato la nostra offerta tecnica, economica).

Il giorno seguente (il ...) C. dirigente dell'ufficio procurement fornisce indicazioni a C. in merito all'offerta tecnica, per consentire aggiustamenti, riservandosi di comunicargli a breve anche le osservazioni su quella economica («Gentile C. , stiamo leggendo l'offerta sulla quale abbiamo delle rilevazioni da fare in quanto nella proposta tecnica sembra che il contenuto sia diverso da quanto definito nella RFP e da quanto da Voi proposto nella prima quotazione. Vi manderemo anche i commenti sulla LOI e sulla Offerta economica»).

Il ... C. scrive a M. (Fondazione), C. ed O. (D. ). Si tratta di una e-mail avente ad oggetto «Digital Platform», nel cui testo C. scrive: «Ti invio in allegato i commenti sulla offerta tecnica, e a seguire gli altri».

In allegato alla mail è presente il file con i commenti di C. per consentire a C. ed O. di rettificare l'offerta tecnica.

In merito all'aggiudicazione a D., C. nel corso dell'escussione del 21 maggio 2024, ha precisato che è stato C. a comunicargli l'entità economica della miglior offerta presentata da un altro competitor, allo scopo di consentirgli di adeguare la propria (di D.).

C. ha precisato la presenza, in tale circostanza, anche di O., per D. e S., per Fondazione («Più in particolare, a ... del ... , la Fondazione M. dopo aver ricevuto la seconda proposta economica e tecnica ci ha comunicato che un nostro competitor (di cui non conosco la denominazione) aveva offerto, per lo scenario C, un servizio paragonabile a quello offerto da D. ad un prezzo complessivo di 2 milioni e 250 mila euro. Nel ribasso delle offerte ricordo che il responsabile degli acquisti della Fondazione M. ovvero C. (e B. e forse qualche componente del team Digital di Fondazione) convocò O. e me (C.) comunicandoci che c'era stata un'offerta di 2 milioni 250 mila euro. D. appresa la notizia, ha deciso di esercire il proprio contratto di esclusiva abbassando il prezzo complessivo della propria offerta a 2 milioni 140 mila euro, ovvero con un ribasso di 110 mila euro rispetto all'offerta dell'ignoto competitor»).

All'esito dell'*iter* istruttorio sopra descritto è stata, infine, la D. ad aggiudicarsi la gara denominata «Digital Platform and Services» per effetto delle informazioni preferenziali ricevute da C. d'intesa con M. Si tratta peraltro dello stesso servizio svolto sino a quel momento dal precedente fornitore (Q. di T.).

In particolare, J. aveva presentato l'offerta economica più vantaggiosa per 2.249.500 euro.

Facendo leva su un inesistente diritto di esclusiva, D. è stata posta nelle condizioni di presentare un'offerta migliore – concordata con esponenti di Fondazione, preposti alla gara stessa - rispetto agli altri competitor con un ribasso di 109.500 euro, aggiudicandosi la gara con un'offerta conclusiva di 2.140.000 euro come si rileva, per pronto riscontro documentale, anche da una file presente tra le e-mail fornite da C in sede di escussione testimoniale del 21 maggio 2024.

In un atto interno, datato ... e denominato «Consultazione Digital Platform – Nota riepilogativa *iter* procedurale» i dirigenti di Fondazione, che hanno avuto un ruolo nella definizione della procedura, hanno documentato i motivi che hanno determinato la scelta della aggiudicazione a D.



In calce si rileva la firma di M. e C. nel ruolo di responsabili rispettivamente dell'area Digital e dell'area Procurement, oltre ad altri dirigenti (M., A. F. A. e C. M. ). Queste, in sintesi, le motivazioni addotte:

L'assenza di qualsiasi vincolo a seguire le regole del disciplinare di gara, in ragione di una specifica previsione contemplata nello stesso (La presente consultazione non vincola in alcun modo la Fondazione a procedere alla stipula del contratto e la Fondazione potrà modificare in tutto o in parte i termini e le condizioni in qualsiasi momento fino all'eventuale stipula del contratto, senza incorrere in alcuna responsabilità precontrattuale o extracontrattuale in genere e senza che i partecipanti possano avanzare alcuna pretesa, domanda, aspettativa, risarcimento, indennizzo o richiesta di sorta. In caso di mancata aggiudicazione del servizio, nulla sarà dovuto agli offerenti per le spese sostenute in relazione alla loro partecipazione). Nello stesso documento si dà però atto che «il prezzo offerto è risultato migliorativo rispetto a quelli acquisiti nel corso della Consultazione», così riconoscendo una procedura comparativa delle offerte presentate dai partecipanti invitati.

L'asserita sussistenza di un vincolo preferenziale in favore di D. facendo richiamo ad altri e differenti contratti stipulati a seguito di differenti procedure competitive (Alla luce dei vantaggi derivanti dallo sviluppo di soluzioni tecnologiche in ambiti correlati agli ambiti già coperti dal contratto cosiddetto P. (D. ) nonché in ragione delle previsioni dell'art. 2.3 del contratto di consulenza strategica e gestionale sottoscritto in data (D.) recante diritti di fornitura per un amplissimo spettro di attività in materia technology, la Fondazione ha messo nelle; condizioni il gruppo D; di migliorare la propria offerta richiedendo una quotazione; inferiore alla migliore offerta relativa allo scenario C, presentata da J.

Per contro, l'elaborato datato 27 gennaio 2025 del consulente tecnico contabile del pubblico ministero e l'annotazione della G.d.F. del 4 febbraio 2025 hanno evidenziato come:

Gli stessi dipendenti di D., impegnati nella stesura della premessa che avrebbe accompagnato l'ultima offerta, commentino l'assenza - nel contratto di sponsorship tra Fondazione e D. datato ... e nell'art. 2.3 dell'accordo di fornitura di servizi - di una qualsiasi disposizione che riconnetta alla sostenuta clausola di esclusività la cosiddetta «last call», in virtù della quale D. avrebbe potuto procedere al ribasso della propria offerta a gara conclusa (cfr: corrispondenza intercorsa tra V. G. e V. C. in data ...);

durante la complessa e lunga procedura di selezione non sia mai emersa traccia, in alcun documento, formale o informale, di diritti di esclusiva, prelazione e/o di ultimo rilancio, ignorati anche dai *competitors*. Questi ultimi hanno dichiarato che la conoscenza di un tale diritto avrebbe inciso sulla scelta di partecipare alla gara, che ha comportato un costo di oltre centomila euro (cfr, verbale di s.i.t rese da M. L. e P. M. , referenti rispettivamente di J. e D. );

in data ..., nel corso di una conversazione intercettata, lo stesso V. , nel commentare con il suo collaboratore F. la scarsa qualità del servizio offerto da D. , parli di preferenza accordata per effetto di una forzatura («abbiamo dato una preferenza a loro in quanto nostri partner, pur sapendo che magari tecnicamente non avevano un expertise forte come altri concorrenti però hanno fatto il miglior prezzo e son. ... omissis.

Noi abbiamo forzato la mano...»; cfr: prog. 3222 del ... delle ore... ). In altra telefonata dichiara che D. è una società che è stata imposta a Fondazione dal CIO ( ... noi non abbiamo contattato D. per farli servizi... i servizi li ha... li ha contrattati; il CIO e a noi ce li hanno imposti; prog. n. 7162 del ...

Dopo l'aggiudicazione non risulta essere stato formalizzato, alla data del ..., alcun contratto.

Sono state rinvenute solo bozze che rivelano, a parere del consulente tecnico del pubblico ministero, la difficoltà di richiamare la clausola di esclusività. La gara, come accertato dalle sommarie informazioni raccolte dai competitor, alla data del ... risulta essere ancora «aperta» sul portale di procurement di Fondazione.

Sono state captate conversazioni che documentano il malcontento di Fondazione per la scarsa qualità dei servizi forniti da D. , risultati carenti, lenti e con bug.

In particolare, il M. chiama R. B. , dipendente della Fondazione, (prog. ... del ... ore ...) per avvisarla che D. è ancora un «disastro» e palesa il timore di «fare figuracce».

Il ..., A. A., nel conversare con R. D. (prog. 664 del ... ore...) commenta l'impossibilità di tornare indietro per avere già inviato disdetta ufficiale a Q. (A. «non ne usciamo...non ne usciamo con sti cazzoni di merda»...

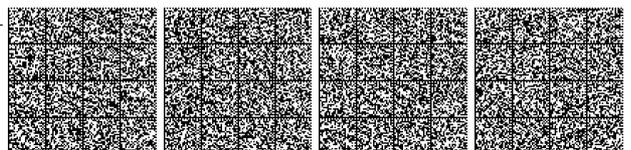
R. «sono dei cioccolatai sta gente, qui sarebbe da pigliare e attaccarli per i piedi...»).

M. riferisce a D. che il sito presenta plurimi bugs digitali («bacato»); prog. 44 del... ore ...

C. , nella telefonata di cui al prog. n. 596 del ... delle ore ..., conversando con un altro dipendente di D. (R. A.), commenta l'utilizzo di un applicativo notoriamente scadente «per stare nei costi».

Dal ... al ... (2) sono stati rilevati una serie di messaggi WhatsApp tra C. e P. R. (dipendente di D. e collaboratore di C. impegnato sulla formazione del sito internet) da cui si rilevano esplicite dichiarazioni in merito alle criticità del sito internet della Fondazione Milano Cortina 2026, così come gestito da D. (I. «non oso immaginare durante i giochi cosa Non succederà»)

(2) Allegato D25 - B22: stralcio chat WhatsApp tra C. e P. dal ... al... (Fonte: contraddittorio D. poi sottoposta a sequestro il 13 gennaio 2025).



È stato stimato un danno patrimoniale per Fondazione ed un ingiusto vantaggio a D. da valutarsi allo stato in 2.140.000 euro.

### 3. La rilevanza della questione

3.1. In punto di diritto, giova premettere che - secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale - il presupposto della rilevanza prescinde dall'utilità concreta di cui le parti potrebbero beneficiare, giacché è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di illegittimità costituzionale possa incidere sulle modalità di definizione del procedimento principale, anche soltanto sotto il profilo del percorso argomentativo che il giudice rimettente deve seguire, senza che occorra la dimostrazione della concreta capacità di influire sull'esito del processo, che potrebbe essere pertanto il medesimo (sent. Corte cost. n. 135/2024, n. 253/20P), n. 95/2025), con la conseguenza che rileverebbe anche la sola diversa qualificazione giuridica del fatto, in relazione alla quale si disponesse eventualmente l'archiviazione, non priva peraltro di effetti anche concreti in termini di individuazione delle persone offese (cfr Cass, pen., Sez. 6, Sentenza n. 45847 del 14 ottobre 2014 Cc. (dep. 5 novembre 2014) Rv. 260822 - 01, che ha ribadito la natura monoffensiva del delitto di corruzione propria, con conseguente individuazione della persona offesa nella sola pubblica amministrazione, intesa come «Organizzazione Statuale, oltre - a seconda della tipologia concreta di condotta - alla singola e specifica Amministrazione preposta alla tutela del segmento di organizzazione statale leso, compromesso o messo in pericolo dalla specifica condotta contestata»).

A tal ultimo riguardo, la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare come sia «sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo* (come certamente avviene nel caso oggi in esame) e, dunque, a determinare effetti su di esso, senza che rilevi il “senso” di tali effetti per le parti in causa» (sentenza n. 46 del 2014 e n. 294 del 2011). Si è chiarito che il modo in cui il sistema normativo reagisca ad una sentenza costituzionale di accoglimento esula dai compiti della Corte, essendo piuttosto di spettanza del giudice del processo principale, «unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità» (sentenza n. 46 del 2014 e n. 28 del 2010).

Alla stregua di quanto precede, si reputa la questione rilevante con riferimento ad entrambe le fattispecie di reato, ancorché lo stesso pubblico ministero, quanto alla fattispecie corruttiva, ne solleciti in ogni caso l'archiviazione sotto il profilo della sussistenza del fatto, sia che lo si voglia qualificare come corruzione tra privati che come corruzione di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, non ritenendo sufficientemente provato il nesso tra le utilità promesse o elargite e l'atto contrario individuato nella turbativa della prima gara, in ragione della collocazione temporale delle utilità.

I dubbi di conformità alla Costituzione del decreto-legge convertito con modifiche che ha, con interpretazione autentica, sottratto Fondazione Milano Cortina alle norme di diritto pubblico, appaiono pregiudiziali e decisivi per valutare la richiesta di archiviazione anche in relazione al delitto di corruzione, venendo meno — in caso contrario — la possibilità per questo giudicante di decidere autonomamente, giacché la soluzione sarebbe obbligata.

In particolare, per quanto concerne il reato di turbata libertà degli incanti, la rilevanza della questione si impone con riferimento alla natura pubblica, o meglio alla natura di organismo di diritto pubblico di Fondazione Milano Cortina, non essendo configurabile il reato, ove detto ente non fosse stato obbligato a seguire la procedura dell'evidenza pubblica nell'assegnazione dei contratti di fornitura di servizi digitali. Con riferimento al delitto di corruzione, la rilevanza correlata all'attribuzione agli indagati N. e Z. della qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio.

3.2. La natura pubblica dell'ente rimanda a questioni che hanno formato oggetto di diverse pronunce della giurisprudenza di legittimità e del Consiglio di Stato (cfr: *ex multis* Cons. Stato, Sez. V, sentenza 13 settembre 2021 n. 6272 e Cass. Sez. un., n. 1482/2022 e 974/2023) che, nel recepire il consolidato orientamento della Corte di Giustizia UE, hanno elaborato un criterio funzionale, in base al quale un ente deve essere annoverato nella categoria di organismo di diritto pubblico quando persegua scopi di interesse generale. Una volta verificata la corrispondenza dell'attività effettivamente svolta ad un interesse generale, deve riconoscersi la natura pubblica dell'ente, anche se tale attività concorra con altre a scopo di lucro sul mercato concorrenziale.

Il pubblico ministero ha evidenziato come l'interesse pubblico perseguito dalla Fondazione risieda nella organizzazione delle Olimpiadi, per la quale è stata costituita, nella realizzazione dei valori dello sport in conformità con la Carta Olimpica, nelle iniziative, anche culturali e sociali, volte a conservare e tramandare l'eredità olimpica. Sono stati posti in risalto, oltre all'interesse pubblico sotteso all'attività dell'ente, anche la natura pubblica dei soggetti fondatori di Fondazione e le garanzie pubbliche agli impegni dalla stessa assunti.

A fronte di ciò, i pareri dell'Avvocatura di Stato del 24 giugno 2020, 28 luglio 2020, 16 febbraio 2021 e 16 marzo 2021, allegati dalle difese, facendo leva su un passaggio di un risalente precedente della giurisprudenza amministrativa



di merito (sentenza del TAR per il Piemonte 3 marzo 2004, n. 362 (3)), enfatizzano invece il dato evincibile dall'atto normativo genetico di Fondazione, in base al quale l'ente non persegue un fine di lucro ed opera in regime di diritto privato (art. 2 decreto-legge n. 16/2020 convertito in legge n. 31/2020). Si è, in particolare, sostenuto che la Fondazione non riceve finanziamenti pubblici, essendo il suo patrimonio, al netto della dotazione iniziale, costituito dai contributi, versamenti, entrate e corrispettivi derivanti dalla promozione dell'evento. Inoltre, il suo scopo sarebbe costituito dall'organizzazione di un singolo evento, non funzionale al soddisfacimento di un interesse di carattere generale, per la cui realizzazione opererebbe, almeno in parte, in concorrenza con altri eventi sportivi aventi eguale rilevanza. Il prodotto finale sarebbe, infine, offerto sul mercato delle sponsorizzazioni e dei diritti televisivi.

La risoluzione della questione non può prescindere da un suo corretto inquadramento.

L'esigenza di definire la natura pubblica di un ente ha portato inizialmente all'adozione di un criterio formalistico che, facendo perno sul divieto di costituzione di un ente pubblico «se non per legge», introdotto dall'art. 4, legge 79/1975, ha ancorato tale riconoscimento alla stessa attribuzione della qualifica di ente pubblico ad opera dell'atto normativo istitutivo dell'ente, con la conseguente applicazione in blocco di tutto l'assetto ordinamentale previsto per gli enti pubblici. Eppure, la realtà ha sempre offerto esempi di enti che, pur costituiti per effetto di una fonte normativa che non li qualificasse nominalmente come soggetti pubblici, attribuiva loro la cura di interessi generali e li sottoponeva comunque ad un regime pubblicistico. Ciò ha alimentato negli anni un costante tentativo della giurisprudenza amministrativa di elaborazione di parametri alternativi, come il parametro dell'attribuzione alla persona giuridica di «poteri amministrativi» in senso tecnico o del rapporto di servizio dell'ente rispetto allo Stato. Si tratta comunque di indici generali che, per la loro staticità ed immutevolezza, si sono rivelati inadeguati, a fronte dell'eterogeneità dello scenario proposto dalla continua evoluzione dell'amministrazione pubblica. Si è visto, infatti, come siano stati istituiti enti pubblici che, pur non avendo le tradizionali competenze amministrative, avessero compiti specifici per la cura di interessi pubblici, o come il rapporto di servizio si prestasse ad essere diversamente modulato in termini di poteri di nomina o di controllo degli organi, di direttiva o ancora di finanziamento.

In sostanza, criteri statici, come quelli che precedono, non riescono a spiegare l'attuale assetto ordinamentale, che deve rispondere all'esigenza di soddisfare bisogni sempre più complessi e, per farlo, si assiste ad un contesto di mutua ibridazione, in cui forme giuridiche di diritto privato divengono strumenti per la realizzazione di interessi pubblici e soggetti di diritto pubblico sono sottoposti a regimi di diritto privato. La prevalente e più recente giurisprudenza amministrativa, recependo quella comunitaria, ha dunque elaborato un criterio funzionale e dinamico per la individuazione dell'ente pubblico, abbandonando definitivamente la tesi formalistica basata sull'esplicita previsione legislativa e adottando una nozione cangiante di ente pubblico. Essa rinviene il proprio fondamento normativo nell'art. 1 della legge 241/1990 che, al comma 1-*bis*, sancisce che «la pubblica amministrazione nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga altrimenti». Il che significa che è ben possibile che un ente pubblico soggiaccia a norme di diritto pubblico a determinati fini e a norme di diritto privato a tal'altri e lo stesso vale, a contrario, per una forma giuridica di diritto privato.

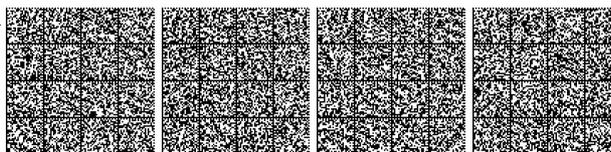
Del resto, lo stesso art. 22, comma 1, legge 241/1990, nel fornire la nozione di «pubblica amministrazione», rimanda a qualsiasi soggetto di diritto pubblico o diritto privato che, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, sia assoggettata ad un regime procedimentalizzato, cioè quantomeno ai principi del procedimento amministrativo.

A determinare la natura pubblica di un ente non è, quindi, la forma: anche un soggetto che ha una forma privatistica può essere pubblica amministrazione e lo può essere a certi fini e nello svolgimento di determinate attività; quindi, se un soggetto svolge più attività, alcune delle quali totalmente sottoposte al diritto privato, altre invece sottoposte a regole procedimentali, esso è pubblica amministrazione solo se e nella misura in cui svolga l'attività procedimentalizzata.

Tale nozione funzionale di ente pubblico è, comunque, in linea con la previsione dell'art. 4 della legge n. 70/1975, cui si è fatto poc'anzi cenno e che è tuttora vigente. La definizione cangiante di ente pubblico non può, infatti, prescindere dall'esistenza di una norma di legge che sottoponga quell'ente ad un regime pubblicistico, da cui derivino — per quello stesso soggetto — doveri e poteri di natura pubblicistica.

Va, anzi, detto che la teoria funzionale trova la sua genesi proprio nella tendenza del legislatore volta a scomporre e frammentare la figura dell'ente pubblico, prevedendo una diversa modulazione del concetto di ente pubblico a seconda dell'istituto o del regime giuridico introdotto da quella determinata normativa. Lo stesso ordinamento è orientato, quindi, verso una nozione cangiante di ente pubblico (anche definito «a geometrie variabili»). La considerazione di

(3) quand'anche si volesse ravvisare, contrariamente a quanto si è fin qui sostenuto, un collegamento con interessi di carattere generale, l'attività svolta dal (...) - a giudizio del Collegio - difetterebbe comunque dell'ulteriore requisito indispensabile per ricondurlo alla categoria degli organismi di diritto pubblico, cioè il «carattere non industriale o commerciale» delle sue finalità dal momento che «il Comitato non agisce in una situazione priva di concorrenza».



soggetti come «enti pubblici» varia, in conclusione, da disciplina a disciplina, potendo uno stesso soggetto avere natura di ente pubblico rispetto a certi istituti e conservare rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica (Cons. Stato, n. 3043/2016, cit.)

Dopo quanto sin qui detto può, dunque, apparire persino superfluo qualificare un soggetto come «ente pubblico». Il corretto inquadramento della questione impone, infatti, di individuare di volta in volta a quale disciplina l'ente sia sottoposto rispetto ad una determinata attività, attraverso la ricostruzione dei singoli istituti giuridici, come ad esempio con riferimento all'applicabilità del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. testo unico in materia di pubblico impiego), del decreto legislativo n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) dell'art. 1, comma 550/562 della legge n. 147/2013 (in materia di vincoli finanziari), della legge n. 190/2012 (in materia di anticorruzione), del decreto legislativo n. 33/2013, dell'art. 1, comma 125, legge n. 124/2017 (obblighi in materia di trasparenza) e, infine, del decreto legislativo n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici).

Per quanto qui rileva, dunque, la questione è se la disciplina legislativa, antecedente alle modifiche di sospetta incostituzionalità, sottoponesse l'ente in disamina a talune norme di diritto pubblico e segnatamente al regime dell'evienza pubblica.

Fondazione «MILANO CORTINA 2026» è stata costituita a Milano il 9 dicembre 2019 con il compito di promuovere e organizzare la manifestazione olimpica, con particolare riguardo alla gestione e realizzazione delle gare e del contesto sportivo.

L'art. 2, comma 1, decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16 attribuisce alla Fondazione MILANO CORTINA 2026 la funzione di Comitato organizzatore dei giochi olimpici ed in data 11 marzo 2020 — dopo circa tre mesi dalla sua costituzione — il CIO le conferisce effettivamente tale funzione.

Il successivo comma 2 del decreto-legge cit. specifica le finalità dell'ente: «svolge tutte le attività di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi relativi ai Giochi, tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio olimpico congiunto, in conformità con gli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale, nel rispetto della Carta Olimpica.». In tale disposizione si specifica che non persegue «fine di lucro» ed opera «in regime di diritto privato». Quest'ultima precisazione è stata, invero, introdotta in sede di conversione in legge 8 maggio 2020, n. 31.

L'identità dei fondatori dell'ente in esame è chiarita sempre dal comma 1 dell'art. 2 cit. e dallo statuto dell'ente. Si tratta di soggetti pubblici: Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), Comitato italiano paralimpico, Regione Lombardia, Regione Veneto, Comune di Milano e Comune di Cortina d'Ampezzo.

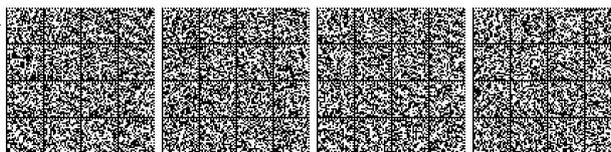
A questi devono aggiungersi, dal 17 gennaio 2023, la Presidenza del Consiglio dei ministri e le Province autonome di Trento e Bolzano, per effetto dell'art. 34, comma 3, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (cd. Aiuti-*bis*), che ha modificato il richiamato art. 2 del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, con conseguente modifica dello statuto.

Sotto l'aspetto organico la Fondazione, come risulta dal suo atto costitutivo, è composta dal consiglio di amministrazione, dal Comitato di gestione (successivamente abolito dallo stesso decreto-legge n. 115/22), dal Collegio sindacale, dal revisore legale dei conti.

Orbene, è stata costituita con atto normativo una fondazione, cui è affidata l'organizzazione dei giochi olimpici.

Come è noto, la fondazione è un ente dotato di personalità giuridica, che si avvale di un patrimonio congruo rispetto allo scopo di utilità sociale, cui è funzionalmente destinato. L'organo amministrativo ha, inoltre, una natura «servente», nel senso che è vincolato, nel disporre dei beni della fondazione, al perseguimento dello scopo assegnato dal fondatore, sulla base delle indicazioni e dei limiti da quest'ultimo fissati nell'atto costitutivo. Il nostro sistema giuridico riconosce anche le fondazioni pubbliche: lo Stato, a determinate condizioni, può avvalersi della fondazione per il perseguimento di finalità istituzionali. Lo schema della fondazione si presta in modo particolare al perseguimento di tali finalità, anche perché già di per sé contempla, ai sensi dell'art. 25 del codice civile, poteri di vigilanza dell'autorità governativa (oggi svolti dalla Prefettura e, *ratione materiae* dalle regioni e dalle province autonome) che trovano la loro giustificazione nella stessa struttura dell'ente il quale, a differenza delle associazioni, non ha un organo assembleare deputato al controllo generale su quanto stabilito dal fondatore. Per fondazioni pubbliche deve sostanzialmente intendersi un insieme eterogeneo di enti che, pur avendo la forma di fondazioni di diritto privato, hanno con le amministrazioni pubbliche un «contatto qualificato», ulteriore rispetto al controllo governativo sopra menzionato, che può consistere nella natura pubblica del soggetto fondatore o in un controllo pubblico, ad esempio attraverso la nomina degli amministratori o l'erogazione di risorse. Il perseguimento di finalità pubbliche attraverso le fondazioni attua una forma decentralizzata di governo, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione.

In virtù di questo contatto qualificato con soggetti di diritto pubblico, la fondazione pubblica — che ha natura cangiante alla stregua di qualsiasi altro ente pubblico — può rientrare nell'ambito di applicazione di una determinata normativa di stampo pubblicistico, sia che sia costituita nella tradizionale forma codicistica che in quella atipica della



«fondazione di partecipazione» (forma ibrida che presenta caratteristiche che riconducono all'associazione, per la partecipazione di più fondatori e/o la formazione progressiva del patrimonio, attraverso incrementi della non sufficiente dotazione patrimoniale iniziale, per effetto di adesioni successive da parte di soggetti ulteriori rispetto ai fondatori).

Ritornando a Fondazione Milano Cortina 2026, le sue caratteristiche strutturali evidenziano appunto questo «contatto qualificato» con soggetti di diritto pubblico, che non è smentito dal richiamo alla disciplina privatistica operato dall'atto normativo genetico.

La fonte normativa primaria che ha istituito la Fondazione non ha fatto altro che operare in maniera simmetrica rispetto alle richiamate norme generali che regolano l'operato della pubblica amministrazione (art. 1, comma 1-*bis*, e 22, comma 1, legge n. 241/1990). Essa ha, infatti, sancito la possibilità per la istituenda fondazione di operare «in regime di diritto privato». Tale espressione non aggiunge, invero, nulla di nuovo — come si è visto — rispetto a quanto valevole per qualsiasi ente pubblico.

Si tratta dunque di stabilire se e quando Fondazione Milano Cortina 2026 fosse sottoposta a norme di diritto pubblico e segnatamente — attenendosi solo alla questione che rileva nel caso di specie — alle norme che regolano la procedura dell'evidenza pubblica.

In proposito, il decreto legislativo n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) subordina l'applicabilità di tale procedura alla natura di «organismo di diritto pubblico» dell'ente contraente, così come definito all'art. 1, comma 1, lettera *e*) dell'allegato I.1. del CCP. Si tratta, invero, di una nozione già contemplata all'art. 3 del decreto legislativo n. 50/2016, in vigore all'epoca di parte dei fatti di cui è procedimento, e rimasta immutata nel nuovo codice degli appalti, in vigore dal 1° aprile 2023 e divenuto pienamente efficace dal 1° luglio 2023.

Per organismo di diritto pubblico si intende qualsiasi soggetto, persino avente forma societaria, purché dotato di capacità giuridica, istituito per soddisfare esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi o, ancora, il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà sia designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico. Si tratta, in sostanza di quegli organismi che, a prescindere dalla loro formale qualificazione, operano secondo logiche diverse da quelle di un imprenditore privato.

Occorre, a questo punto, verificare se Fondazione Milano Cortina 2026 soddisfi tutti e tre i profili costitutivi dell'organismo di diritto pubblico, secondo l'interpretazione più volte ribadita dalla giurisprudenza di legittimità, volta a privilegiare un approccio non formalistico, ma funzionale, che tenga conto delle concrete modalità di azione dell'ente di riferimento (così, anche di recente, Sez. Un. civ. n. 8673/2019; Sez. Un. civ. 17567/2019).

#### Requisito della personalità giuridica

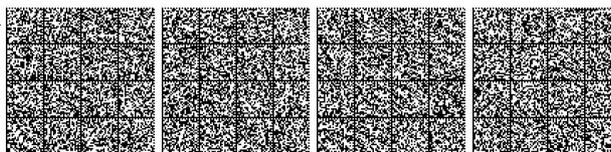
La personalità giuridica le deriva dalla stessa natura di fondazione. L'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 36 espressamente attribuisce personalità giuridica alla fondazione dal momento del riconoscimento prefettizio, che ne determina l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

#### Requisito teleologico

La Fondazione Milano Cortina 2026 persegue uno scopo di interesse generale e di spessore pubblicistico, essendo finalizzata a realizzare un evento olimpico e paralimpico garantito dallo Stato italiano nel rispetto della legge olimpica. In particolare, svolge tutte le attività di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi relativi ai Giochi, «tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio olimpico congiunto», «in conformità (agli) impegni assunti dall'Italia in sede internazionale», nel rispetto della Carta olimpica. Cura, infine, per il tramite del suo presidente (di nomina governativa), al netto delle relazioni con gli organi sovraordinati, «i rapporti con tutte le altre istituzioni nazionali e internazionali nel rispetto della legge» e dello statuto.

Nella stessa nota integrativa al bilancio presentato al 31 dicembre 2022 si legge che l'evento sarà in «grado di lasciare una profonda eredità al territorio» dello Stato italiano.

Secondo le difese, Fondazione Milano Cortina 2026 non presenterebbe il requisito teleologico richiesto, in quanto opererebbe in regime di concorrenza, offrendo beni e servizi sul mercato. Inoltre, nello statuto è previsto che la sua attività sia finanziata con le risorse ricavate dalla stessa attività di promozione dei giochi olimpici. Nei diversi pareri allegati, si fonda tale assunto sulla risalente pronuncia del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, che con la sentenza 3 marzo 2004, n. 362 si espresse sulla natura del TOROC (comitato istituito per l'organizzazione dei giochi olimpici del 2006), escludendo il perseguimento da parte di detto ente di finalità di interesse generale, dovendosi con ciò definire «quelle che hanno ad oggetto bisogni di interesse parimenti generale», ossia «esigenze dell'intera collettività o di una rilevante fetta della stessa, cui lo Stato ritiene di dover provvedere direttamente o con riguardo ai quali intende mantenere un'influenza determinante».



In particolare, si ritenne che detto ente non fosse stato creato per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale, giacché i Giochi olimpici invernali non sarebbero un «servizio pubblico», bensì un singolo evento, organizzato da un soggetto che la città ospitante avrebbe dovuto — per obbligo contrattuale e non per compito istituzionale — far nascere entro un tempo predeterminato. Secondo detta pronuncia, dirimente sarebbe, «quand'anche si volesse ravvisare, contrariamente a quanto si è fin qui sostenuto, un collegamento con interessi di carattere generale», il difetto dell'ulteriore requisito del «carattere non industriale o commerciale» della sua finalità. La decisione del Tribunale amministrativo enfatizzò l'unicità dell'evento sportivo oggetto di organizzazione. Si scrisse che l'ammontare dei profitti non dipendesse dalla dotazione pubblica, ma dal livello di partecipazione del pubblico e dunque dalla capacità dell'ente di procurarsi da solo le risorse necessarie al suo funzionamento. Il TOROC avrebbe pertanto dovuto operare secondo le logiche imprenditoriali dell'efficienza in un contesto di concorrenzialità con altri eventi sportivi di pari rilevanza mondiale. L'esistenza di una libera concorrenza, si legge ancora nella pronuncia del T.A.R., doveva essere valutata, non in relazione al singolo evento «rispetto al quale è indubitabile che lo stesso disponga di un'esclusiva, concordata nell'*Host City Contract*», ma all'intero mercato in cui esistono «validi competitori individuabili negli organizzatori di altri eventi sportivi di pari o simile rilevanza». Lo stesso Tribunale amministrativo regionale del Piemonte rimanda, invero, alla giurisprudenza comunitaria, che tuttavia — negli anni successivi — è profondamente mutata ed ha avuto modo di precisare la compatibilità, ai fini del riconoscimento della natura di organismo di diritto pubblico, di «attività volte a soddisfare esigenze di interesse generale» con «altre attività a scopo di lucro sul mercato concorrenziale», che dunque possono ricorrere congiuntamente in capo ad un medesimo ente (sentenza Corte di giustizia UE, Sez. IV, LitSpecMet del 5 ottobre 2017 in C-567/15).

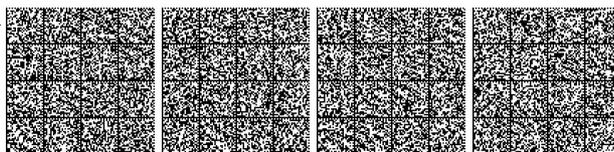
In particolare, il giudice comunitario afferma che «l'esistenza di una concorrenza articolata non consentirebbe, di per sé, di concludere per la mancanza di un'esigenza di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale», essendo rimesso al giudice di verificare se, al momento dell'aggiudicazione dell'appalto, le attività volte al soddisfacimento delle esigenze di interesse generale fossero o meno effettuate in regime di concorrenza e di conseguenza se l'ente potesse «lasciarsi guidare da considerazioni diverse da quelle economiche», ancorché nel prosieguo il valore delle operazioni interne aventi rilievo pubblicistico fossero suscettibili di ridursi, tanto da rappresentare «meno del 90%, o una parte non essenziale, del fatturato totale della società».

Tale principio ribadisce invero quanto già sancito dalla sentenza Mannesmann del 15 gennaio 1998 in C-44/96 e sentenza ing. Aigner del 10 aprile 2008 in C-393/06.

In particolare, come ripreso dalle Sezioni Unite, la sentenza Mannesmann inaugurò un filone interpretativo teso ad «estendere la disciplina dei contratti pubblici anche agli appalti posti in essere dall'organismo nell'ambito di attività che non rispondano ad esigenze di ordine generale. Si tratta della applicazione della c.d. teoria del contagio, nata in seno alla sentenza Mannesman, volta ad evitare la formazione di zone franche all'interno delle quali si realizzi una indebita elusione della normativa comunitaria, nonché a perseguire la certezza del diritto, in forza della quale non è possibile scindere i campi di azione di un medesimo ente» (Sez. Un. n. 8673/2019).

Il delineato filone interpretativo è stato recepito dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione civile (n. 8673/2019 e n. 17567/2019) che, a venti anni di distanza dalla richiamata pronuncia del giudice amministrativo, hanno puntualizzato il requisito negativo del «carattere non industriale o commerciale dell'attività». È stata ribadita la possibilità che l'attività di interesse generale non debba essere svolta in modo esclusivo «potendo il medesimo soggetto svolgere altre attività, addirittura con carattere prevalente» (Cass., Sez. un., 4 dicembre 2018, n. 8673 - dep. 28 marzo 2019, p. 11). Un organismo di diritto pubblico può dunque operare anche in un mercato concorrenziale e ciò non può costituire un elemento dirimente, idoneo ad escludere il perseguimento di un interesse generale. Quest'ultimo può, infatti, presentare una propria e notevole rilevanza economica, tanto da indurre l'ente che lo persegue a svolgere attività di impresa. Il criterio interpretativo da seguire deve pertanto essere funzionale e non formalistico (Cass., Sez. un. civ. 8673/2019; Cassazione, Sez. un. civ., 17567/2019).

Come si è dunque visto, ancor prima della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, era maturata nella giurisprudenza comunitaria la teoria secondo cui la concorrenzialità costituisca un elemento indiziario superabile (sentenza Mannesmann del 1998). Negli anni successivi gli approdi giurisprudenziali delle Sezioni Unite hanno evidenziato come si debba ravvisare un'attività volta a soddisfare un interesse generale, nel senso di attività «necessaria affinché la pubblica amministrazione possa soddisfare le esigenze di interesse generale alle quali è chiamata e, in secondo luogo, che tale società si lasci guidare da considerazioni diverse da quelle economiche». In sostanza, perché si sia in presenza di un organismo di diritto pubblico, occorre che «la società non fondi la propria attività principale su criteri di rendimento, efficacia e redditività e che non assuma su di sé i rischi collegati allo svolgimento di tale attività, i quali devono ricadere sull'amministrazione controllante» (Cass., Sez. un. civ., 8225/2010).



Altro aspetto rilevante è che «il servizio d'interesse generale» non possa essere «rifiutato per ragioni di convenienza economica» (Cass., Sez. un. civ. 8673/2019 e n. 17567/2019).

Anche la giurisprudenza amministrativa di merito ha fatto propri i medesimi principi (sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, n. 964 del 7 febbraio 2020). Nel 2021 il Consiglio di Stato ha ripreso tali insegnamenti, peraltro pronunciandosi su un organismo di diritto pubblico operante nel settore sportivo, alla medesima stregua di Fondazione Milano Cortina 2026 (Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 6272 del 13 settembre 2021 e Cass., Sez. un. 974/2023). La pronuncia ha costituito occasione per affermare che il carattere non industriale o commerciale dell'attività non debba essere valutato in base al destinatario della stessa, bensì con riferimento «alla natura dei bisogni che le prestazioni o i servizi resi dall'ente sono diretti a soddisfare», nel senso che «l'attività dell'ente deve rispondere a un interesse primario della collettività, come la salute, l'ambiente, la sicurezza e così via», nel senso che è «necessario che il soggetto si lasci guidare da considerazioni diverse da quelle economiche», ancorché parte della sua operatività sia svolta sul mercato (v., tra le altre, Cassazione, Sez. un. civ., n. 17567/2019, cit.; Consiglio di Stato, Sez. V 12 dicembre 2018, n. 7031; Cons. Stato, V, 18 dicembre 2017, n. 5930); Cons. Stato, Sez. V, n. 6272/2021, par. 9.3.1).

Si è, dunque, concluso che la qualifica di organismo di diritto pubblico non possa essere esclusa dal fatto che «l'ente offra prestazioni o servizi insieme a soggetti privati in un mercato concorrenziale», costituendo questo solo un indizio, superabile attraverso altri elementi significativi che — nell'ambito di un «approccio funzionale» — inducano a ritenere che l'azione risponda «a un interesse della collettività non industriale o commerciale» e che l'ente «non fondi la sua attività principale solo su criteri di rendimento, efficacia e redditività e che non assuma su di sé i rischi collegati allo svolgimento dell'attività (i quali devono ricadere sulla pubblica amministrazione controllante)», con la conseguenza che «il servizio d'interesse generale, oggetto dell'attività, non possa essere rifiutato per mere ragioni di convenienza economica» (da ultimo, Cassazione, Sez. un., 28 marzo 2019, n. 8673). Diversamente ragionando si consentirebbe ad un soggetto che si avvalga di risorse pubbliche di utilizzare la sua veste formale di persona giuridica privata svolgente attività anche nel libero mercato per «autoestraniarsi dalle dovute regole di legge dell'evidenza pubblica, solo perché svolge dal proprio ben diverso lato attività che può corrispondere a un'altrui libera attività» (Cons. Stato, V, 12 febbraio 2018, n. 858; cfr. Cass., Sez. un., 8 febbraio 2006, n. 2637; Cons. Stato, Sez. V, n. 6272/2021, par. 9.4).

Con sentenza del 21 ottobre 2022, n. 8975 la Sez. VII del Consiglio di Stato, nel ribadire la irrilevanza del carattere preminente dell'attività di interesse generale, ha confermato come «l'ente debba qualificarsi come organismo di diritto pubblico pure se la soddisfazione di bisogni di interesse generale costituisce solo una parte relativamente poco rilevante delle attività da esso effettivamente svolte (in tal senso: Corte di Giustizia UE, 15 gennaio 1998, in causa C-44/96, «Mannesmann»)). Ciò che rileva è che «il perseguimento di detta tipologia di bisogno rientri fra i compiti istituzionali dell'organismo di cui si discute, anche senza carattere di preminenza».

Nel caso di Fondazione l'attività dell'ente è disciplinata dalla legge, la quale ha affidato ad un soggetto giuridico costituito *ad hoc* il perseguimento di un interesse pubblico generale, senza che questi possa rinunciarvi o modificare la sua operatività con atti di autonomia privata.

Il valore dello sport è riconosciuto dalla nostra Carta costituzionale. Un primo riferimento esplicito fu introdotto nella nostra Costituzione dalla legge costituzionale n. 3/2001, che ha riformato l'art. 117, nell'ottica di garantire una migliore e più efficace distribuzione delle competenze interne tra i vari organi statali e territoriali di cui è composta l'amministrazione pubblica. Lo sport è espressamente richiamato in termini di «organizzazione sportiva», come competenza concorrente dello Stato e delle regioni. Il valore dello sport — sia inteso in forma individuale come diritto inviolabile della persona, collegato anche al diritto alla salute inteso lato sensu come benessere psico-fisico, che in forma organizzata come associazionismo sportivo — rinviene da sempre il proprio fondamento costituzionale negli articoli 2, 3, 18, 32 della Carta costituzionale, sicché risponde all'interesse pubblico agevolarne la diffusione, attraverso la «rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana». In tali norme si rinviene dunque il riconoscimento implicito dello sport come strumento per la tutela della salute, miglioramento della qualità della vita e promozione di valori sociali, quali la competizione leale, la cooperazione e la solidarietà; valori essenziali per lo sviluppo della personalità.

La legge costituzionale del 26 settembre 2023, n. 1 (nella *Gazzetta Ufficiale* 7 ottobre 2023, n. 235), introducendo un ultimo comma all'art. 33 della Costituzione, ha poi definitivamente ed in maniera esplicita riconosciuto «il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme».

Il valore dello sport è stato dunque sempre costituzionalmente garantito. Da ciò discende l'impegno della Repubblica ad assicurare un sostegno organizzativo e anche finanziario per consentire l'effettiva e sempre più ampia partecipazione alla pratica sportiva, mediante la diffusione di adeguate infrastrutture, spazi pubblici e manifestazioni ludiche, anche con il coinvolgimento degli enti locali. Il sostegno economico, infine, deve concretizzarsi in risorse pubbliche dedicate, sgravi fiscali, normative di favore che riconoscano lo sport come valore culturale.



È stato poi adottato un ordinamento normativo settoriale in materia di giustizia sportiva (*cf.* legge 17 ottobre 2003, n. 280, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, in materia di giustizia sportiva»).

Il valore sociale e formativo dello sport è riconosciuto anche a livello comunitario (*cf.* Risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012 sulla dimensione europea dello sport quale «strumento per promuovere la pace, la crescita economica, il dialogo interculturale, la salute pubblica, l'integrazione», ove si «sottolinea l'importanza di rendere accessibile lo sport a tutti i cittadini in diversi contesti, ad esempio a scuola, al lavoro, come attività ricreativa o tramite società sportive e associazioni»). Infine, la c.d. «Carta olimpica», approvata dal Comitato internazionale olimpico, all'art. 1 afferma il principio in base al quale «la pratica dello sport è un diritto dell'uomo: ogni individuo deve avere la possibilità di praticare sport secondo le proprie esigenze».

In virtù di quanto precede, la già richiamata sentenza n. 6272/2021 della Sezione V del Consiglio di Stato (confermata da Cassazione, Sez. un., n. 974/2023) riconosce la rilevanza pubblicistica del settore sportivo e culturale riconducibile a bisogni collettivi e, conseguentemente, attribuisce all'istituto di credito sportivo la qualifica di organismo di diritto pubblico, proprio alla luce del perseguimento di un interesse generale avente carattere non industriale o commerciale.

Fondazione Milano Cortina 2026 è stata dunque istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, e segnatamente la realizzazione dei valori dello sport in conformità con la Carta olimpica, attraverso l'organizzazione delle Olimpiadi invernali e l'adozione di iniziative, anche culturali e sociali, volte a conservare e tramandare l'eredità olimpica (ossia tutti quei benefici — in favore di persone, territori e del Movimento olimpico — tangibili ed immateriali a lungo termine avviati o accelerati dall'ospitare i Giochi olimpici; *cf.* doc. del CIO denominato «Legacy Strategie Approach 2021-2024 Objectives»). I finanziamenti pubblici e la struttura di governance di Fondazione, quale Comitato olimpico organizzatore dei giochi, sono pensati dunque per durare anche oltre i giochi olimpici del 2026.

Tali finalità risultano, in concreto, esplicitate già nel dossier di candidatura della Fondazione: promozione dello sviluppo sostenibile, rafforzamento della cooperazione nella regione macroalpina per lo sviluppo a lungo termine di Milano, Cortina e delle regioni. In quella sede si dichiara che la funzione di organizzazione dei Giochi è «catalizzare» piani di sviluppo a lungo termine riguardanti i comuni e le regioni che ospiteranno i giochi, in modo da migliorare i collegamenti e la cooperazione tra regioni limitrofe, potenziando la «capacità attrattiva della montagna come luogo in cui vivere», in modo da invertire la tendenza allo spopolamento ed «apportando numerosi e duraturi benefici sociali». Attraverso l'organizzazione dei giochi si intende dare risalto a livello internazionale alla cultura ed alle tradizioni locali per incrementare il turismo. Si dichiara l'intento di perseguire «numerosi benefici economici, ambientali e sociali che contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite». Tra questi sono espressamente indicati: il miglioramento delle infrastrutture sportive e dei luoghi di aggregazione sportiva, di allenamento e di competizione; la creazione di aree di rigenerazione ambientale e mentale, che comprendono sette scali ferroviari dismessi, tra i quali il sito di Porta Romana ospitante il Villaggio olimpico. Tali aree saranno riqualificate per ospitare sette nuovi parchi completati con nuova edilizia residenziale e altri servizi di utilità sociale. Si conclude che «l'intero progetto di coinvolgimento si svolgerà all'insegna dell'equità, della trasparenza, dell'apertura, della collaborazione, della responsabilità e della responsabilizzazione», attraverso una «sinergia tra i benefici economici e i benefici sociali derivanti dall'ospitare i Giochi olimpici e paralimpici invernali 2026» nell'ottica di «un'eredità olimpica sostenibile e di lunga durata», che rappresenta «uno degli impegni centrali dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026».

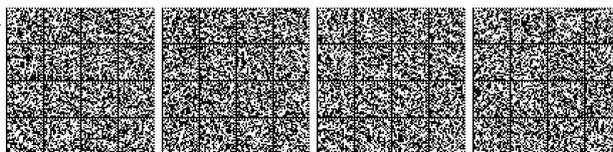
Riferimenti all'interesse pubblico generale perseguito dalla Fondazione emergono anche dall'«Host City Contract», sottoscritto dagli enti pubblici fondatori della Fondazione, con adesione da parte di quest'ultima.

In esso le parti si impegnano:

a rispettare le disposizioni della Carta olimpica e del codice etico del Comitato olimpico internazionale e a condurre le proprie attività legate all'organizzazione dei Giochi in modo da promuovere e valorizzare i principi fondamentali e i valori dell'olimpismo, nonché lo sviluppo del Movimento olimpico, vietando ogni forma di discriminazione e tutelando i diritti umani;

ad astenersi da atti di frode o corruzione, «in modo coerente con eventuali accordi internazionali, leggi e regolamenti applicabili nel Paese ospitante e con tutti gli standard anticorruzione riconosciuti a livello internazionale applicabili nel Paese ospitante, anche stabilendo e mantenendo un reporting e una conformità efficaci»;

ad operare in conformità e promuovere gli standard di buon governo riconosciuti a livello internazionale applicabili nel Paese ospitante;



a svolgere varie attività durante il periodo precedente e durante i Giochi in relazione alla promozione della pace e della comprensione umana attraverso lo sport e la tregua olimpica;

a svolgere le attività previste, contribuendo agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, attraverso la elaborazione di un programma di sostenibilità completo ed integrato;

a destinare i ricavi del COG relativi ai Giochi «allo sviluppo del Movimento olimpico e promozione dello sport in conformità con la Carta olimpica». Il Comitato organizzatore dei Giochi godrà del pieno beneficio delle risorse messe a disposizione dal CIO o dagli enti controllati dal CIO e non sarà soggetto o influenzato da alcuna imposta diretta o indiretta dovuta nel Paese ospitante in relazione a tali risorse.

Tale ultimo aspetto conferma che Fondazione, la quale già in base alla sua stessa natura giuridica non può avere finalità di lucro, è obbligata a destinare eventuali ricavi alla realizzazione di interessi generali di rilevanza anche costituzionale.

In considerazione di tali obblighi, il consiglio di amministrazione di Fondazione Milano Cortina 2026 ha valutato ed approvato la strategia di sostenibilità, impatto e legacy il 6 aprile 2022, revisionata il 24 ottobre 2023.

Ciò posto, se si considera tutta l'attività effettivamente svolta dall'ente per il perseguimento dell'interesse pubblico per il quale è stato costituito, non vi è dubbio che Fondazione ponga in essere anche contratti di sponsorizzazione e di licenza di marchio al fine di reperire risorse per autofinanziarsi. Ciò si evince dalla stessa nota integrativa al bilancio presentato al 31 dicembre 2023, in cui l'ente giustifica la prosecuzione dell'attività, nonostante le perdite (al 31 dicembre 2022 pari ad euro 54.784.542, al 31 dicembre 2023 pari ad euro 33.725.504 e complessivamente pari ad euro 107.800.743), sulla base di un programma di ripianamento del deficit, basato — oltre che sui contributi del CIO e sulle garanzie degli enti pubblici (di cui meglio si dirà nel prosieguo) — su operazioni di marketing con soggetti terzi.

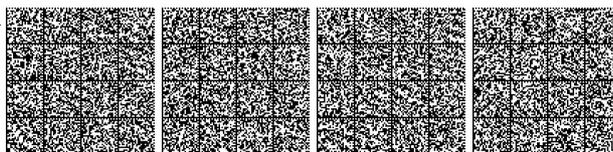
Si tratta di un'attività che, pur commerciale, non soggiace propriamente alle logiche del mercato e della concorrenza, atteso che lo stesso valore del marchio oggetto del licensing è determinato dall'esclusiva che collega la Fondazione ai Giochi olimpici, che a propria volta attira le varie sponsorizzazioni e partnership. In tale ultimo caso, sono finanziati dal partner servizi strettamente funzionali alla realizzazione delle finalità statutarie. Si consideri, ad esempio, il partenariato con Ferrovie dello Stato Italiane, che si è impegnata a garantire un potenziamento dell'assistenza, soprattutto verso le persone a ridotta mobilità, attraverso un rafforzamento dei presidi e della manutenzione ordinaria nelle stazioni e sulle principali linee ferroviarie da e verso le aree olimpiche e paralimpiche, garantendo trasporti efficaci, affidabili e sicuri a tutti i partecipanti e ai residenti, anche nell'ottica della promozione del trasporto sostenibile.

La stessa scelta dello sponsor o del partner, pur essendo comprensibilmente ispirata alla proposta economica più vantaggiosa, deve temperare detto parametro, in virtù delle stesse norme statutarie, quantomeno con la compatibilità tra l'oggetto sociale dello sponsor ed i valori e l'interesse pubblico generale che la Fondazione persegue. Va poi considerato che il ricorso da parte dell'ente a contratti di sponsorizzazione non ne esclude di per sé la natura di organismo di diritto pubblico, posto che lo stesso codice dei contratti pubblici (art. 19, decreto legislativo n. 50/2016, oggi art. 134, decreto legislativo n. 36/2023 «contratti gratuiti e forme speciali di partenariato»), prevedendo per essi solo degli obblighi minimi di pubblicazione, espressamente riconosce che un organismo di diritto pubblico possa farvi ricorso.

Del resto, l'art. 119, testo unico n. 267/2000 espressamente contempla la possibilità che comuni, province ed altri enti locali possano «stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione» al fine di «favorire una migliore qualità dei servizi prestati», purché le iniziative oggetto dei contratti di sponsorizzazione siano «dirette al perseguimento di interessi pubblici», non ricorrano forme di «conflittualità tra attività pubblica e privata» e comportino «risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti».

Il nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36/2023), oltre ai già menzionati contratti di sponsorizzazione associati alla realizzazione di specifici lavori, servizi e forniture, ha inoltre specificatamente contemplato, all'art. 13, comma 2, anche i contratti di sponsorizzazione disgiunti da specifiche attività pubbliche, che comportino per lo sponsor un vantaggio economico, costituito dal ritorno pubblicitario per essere associato a quell'ente pubblico o alle finalità da questi perseguite (gratuità interessata). Risulta, infatti, espressamente prevista all'art. 13, comma 2, la possibilità per l'amministrazione pubblica di ricorrere ai «contratti attivi», ossia quei «contratti che non producono spesa e da cui deriva un'entrata per la pubblica amministrazione» (allegato I.1, art. 2, lettera h), i quali possono appunto offrire «opportunità di guadagno economico anche indiretto», prevedendo in tal caso che l'affidamento — pur se con una gara informale — rispetti in particolare il principio dell'accesso al mercato, nel senso che questo tipo di contrattazione, stimolando il mercato, debba avvenire nel rispetto dei principi di concorrenza ed imparzialità (art. 13, comma 5, in relazione all'art. 3, decreto legislativo n. 36/2023).

In ogni caso tali operazioni non esauriscono l'attività dell'ente, in quanto vi è tutta la parte operativa costituita dall'espletamento della funzione propria di Comitato organizzatore dei giochi olimpici, che costituisce la ragione genetica della stessa Fondazione. A tale ambito si riconducono i contratti mediante i quali l'ente si dota degli strumenti



necessari per lo svolgimento dell'attività organizzativa. Tra questi, i contratti cui si riferiscono le collusioni ipotizzate, attraverso i quali la Fondazione ha aggiudicato l'incarico di realizzazione dell'ecosistema digitale Milano Cortina 2026. Il capitolato tecnico redatto dall'ente, che disciplina la fornitura tecnica richiesta, specifica le esigenze che la digitalizzazione deve soddisfare e la sua importanza in quanto «supporto delle attività primarie e accessorie svolte dalla Fondazione in funzione dei Giochi, ovverosia le olimpiadi e paralimpiadi invernali Milano Cortina 2026». Significativo sotto il profilo in esame quanto esplicitato dal disciplinare di gara in relazione al lotto 2, denominato progetto Milano Cortina Italia. In esso si indica la finalità di «lasciare al Sistema Paese la *legacy* di una piattaforma moderna per la promozione turistico-sportiva, con un'attenzione particolare rivolta al territorio». In tale ottica «i comuni potranno disporre, sin dal momento dell'approvazione, di una valorizzazione con una brand image esclusiva, oltre che di un accesso privilegiato alle informazioni, agli strumenti e ai programmi di eventi dei Giochi, al ticketing privilegiato e ad uno speciale programma personalizzato di merchandising».

Il disciplinare di gara, costituito da quattordici articoli, introduce elementi di dettaglio anche in merito ai parametri per l'aggiudicazione. Il valore da assegnare ad ogni offerente prevede un minimo di uno ed un massimo di cinque. Uno dei parametri di valutazione è denominato «*Legacy and sustainability*» e riguarda «aspetti inerenti rispettivamente i benefici a lungo termine conseguenti i Giochi olimpici e la valutazione della fattibilità massimizzando l'impatto positivo sul piano sociale, economico ed ambientale 31. Una concreta applicazione di tale parametro si rinviene in un allegato ad una e-mail inviata da R... ai suoi collaboratori avente un oggetto denominato «allineamento voti gara *digital*». L'allegato è costituito da un file del tipo Excel denominato «*Digital Platform - schema di voto*» riepilogativo dei punteggi «tecnici» assegnati ai quattro *competitors* alla data del ....

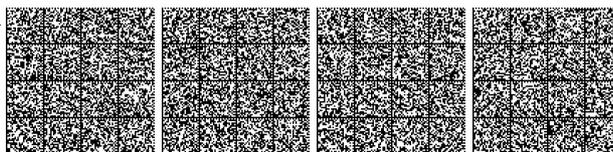
In esso si vede come J... passi — in quella fase — in vantaggio (da 4 a 4,5) per un aumento del suo punteggio proprio in relazione alla voce «*Legacy and sustainability*».

Tale parametro rimanda a quanto sin qui detto in merito al perseguimento, da parte dell'ente in esame, di un interesse pubblico generale; interesse che ispira anche le sue scelte contrattuali, in deroga alle logiche imprenditoriali di mercato ispirate alla massimizzazione dei profitti. Costituisce riprova dell'assenza di un regime concorrenziale puro anche la previsione — nel richiamato disciplinare di gara — della natura non vincolante dell'atto di aggiudicazione, con esonero di qualsiasi responsabilità precontrattuale o extracontrattuale, potendo in qualsiasi momento la Fondazione recedere dalla stipula del contratto o modificare i termini e le condizioni («tale consultazione non vincola in alcun modo la Fondazione a procedere alla conclusione del contratto, e la Fondazione potrà modificare in tutto o in parte i termini e le condizioni in qualsiasi momento fino all'eventuale stipula del contratto, senza incorrere in alcuna responsabilità precontrattuale o extracontrattuale in genere, e senza che i partecipanti possano avanzare alcuna pretesa, domanda, aspettativa, risarcimento, indennizzo o richiesta di qualsiasi tipo. Nel caso in cui il servizio non venga aggiudicato, nulla sarà dovuto agli offerenti per le spese sostenute in relazione alla loro partecipazione»). Si tratta di una previsione che disvela l'assenza di una posizione paritaria tra le due parti contraenti e che costituisce piuttosto espressione della capacità negoziale ma anche della posizione autoritativa dell'ente; duplicità che generalmente si sintetizza proprio nel contratto pubblico e che costituisce la *ratio* della stessa procedura dell'evidenza pubblica. Quest'ultima, sul piano esterno, tutela la libera concorrenza e la pari opportunità tra gli aspiranti a contrarre con l'amministrazione pubblica e, sul piano interno, il rispetto del principio del buon andamento, attraverso la scelta del migliore contraente per l'organismo di diritto pubblico.

Né l'esistenza di una stazione appaltante come la società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.a. (SIMICO) può costituire un'argomentazione per escludere quanto sin qui detto. Si tratta di un'azienda certamente pubblica costituita per progettare e attuare — quale centrale di committenza e stazione appaltante — tutte le attività di realizzazione delle opere inserite nel «Piano delle opere olimpiche», finalizzate allo svolgimento dei XXV Giochi olimpici invernali e dei XIV Giochi paralimpici invernali di Milano e Cortina d'Ampezzo del 2026, nel rispetto del decreto-legge dell'11 marzo 2020, n. 16.

L'art. 3, comma 2, del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16 espressamente statuisce che «la società opera in coerenza con le indicazioni del Comitato organizzatore e con quanto previsto dal decreto di cui al primo periodo, relativamente alla predisposizione del piano degli interventi, al rispetto del cronoprogramma, alla localizzazione e alle caratteristiche tecnico-funzionali e sociali delle opere, all'ordine di priorità e ai tempi di ultimazione delle stesse, nonché alla quantificazione dell'onere economico di ciascuna opera e alla relativa copertura finanziaria».

Il compito di SIMICO S.p.a. è dunque quello di realizzare le opere olimpiche indicate dai piani approvati dal Governo, in coordinamento con il Comitato organizzatore dei Giochi invernali del 2026, ossia Fondazione Milano Cortina, la quale ha addirittura il compito di individuare le sedi olimpiche, indipendentemente poi dalla circostanza che le stesse siano effettivamente realizzate dalla stazione appaltante SIMICO S.p.a.



È dunque un'azienda pubblica che opera in sinergia con la Fondazione nel perseguimento — nell'ambito delle rispettive competenze — di finalità riconducibili al medesimo interesse pubblico generale.

#### Requisito della dominanza pubblica

Per la sussistenza di tale requisito è sufficiente che sia integrato anche solo uno degli elementi richiesti alternativamente dalla norma.

Prevalenza del finanziamento di fonte pubblica (tenuto conto dell'origine del patrimonio, della composizione del fondo di dotazione e di ogni altra fonte di finanziamento). L'Avvocatura generale dello Stato, nel parere del 24 giugno 2020, ha sostenuto che Fondazione «non riceve finanziamenti pubblici, essendo il suo patrimonio, al netto della dotazione iniziale, costituito dai contributi, versamenti, entrate e corrispettivi derivanti dalla promozione dell'evento». Tale argomentazione è smentita dalle considerazioni che seguono.

In primo luogo, occorre considerare che la Fondazione ha una dotazione patrimoniale iniziale di 100.000 euro di provenienza pubblica, giacché versata dagli enti pubblici fondatori, ai sensi dell'art. 7 dell'atto costitutivo, per consentire l'avvio delle attività funzionali all'acquisizione di proprie risorse, mediante contratti e sponsorizzazioni.

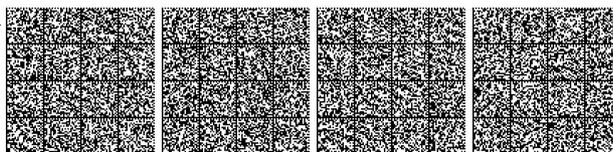
Il 10 gennaio 2019 il Consiglio dei ministri aveva garantito il sostegno del Governo alla candidatura Milano-Cortina. La lettera di garanzia inviata, in pari data, dal Presidente del Consiglio al Presidente del Comitato olimpico internazionale aveva previsto, fra l'altro, che i servizi di competenza statale da mettere a disposizione del Comitato organizzatore sarebbero stati prestati senza oneri a carico di quest'ultimo e che le relative coperture e quelle degli eventuali ulteriori oneri sarebbero state oggetto di uno specifico accordo tra il Governo e gli enti territoriali interessati. Va poi considerata la convenzione che regola i rapporti tra il Comitato olimpico internazionale, le città ospitanti ed il Coni (*Host City Contract*). Essa contiene disposizioni che si traducono in garanzie patrimoniali a carico degli enti territoriali fondatori, in uno con la garanzia dello Stato, per gli impegni assunti dal Comitato organizzatore dei Giochi.

Il ruolo di garante dello Stato emerge dallo stesso atto normativo istitutivo dell'ente (decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16) che, all'art. 4, prevede che «per l'adempimento dell'impegno assunto dal Comitato organizzatore di rimborsare quanto ricevuto dal Comitato olimpico internazionale a titolo di anticipo sui diritti televisivi, laddove l'evento sportivo dovesse subire limitazioni, spostamenti o venisse cancellato, è concessa, a favore del medesimo Comitato olimpico internazionale, la garanzia dello Stato fino ad un ammontare massimo complessivo di euro 58.123.325,71».

L'impegno cui si riferisce la garanzia statale è contenuto nel Broadcast Refund Agreement. Nel verbale del Comitato di gestione datato 12 gennaio 2022 emerge come in tale convenzione sia previsto in capo alla Fondazione l'obbligo di restituire i contributi che verranno ad essa anticipati da parte del CIO per i diritti televisivi relativi ai giochi olimpici, stimati in 452 milioni di dollari USA, obbligo che potrebbe essere fatto valere, qualora il CIO dovesse a sua volta rifondere ai *broadcaster* i corrispettivi per la vendita dei diritti televisivi, come nel caso di annullamento o di posticipo dei Giochi.

Il Broadcast Refund Agreement è stato firmato dal Governo, dalle due città ospitanti (Comune di Milano, Comune di Cortina), nonché dagli altri due enti locali (Regione Lombardia e Regione Veneto) firmatari dello statuto di Fondazione. Con tale sottoscrizione gli enti locali hanno assunto una responsabilità solidale con la Fondazione, che ha costituito condizione necessaria perché la Fondazione potesse ricevere, da parte del Comitato olimpico internazionale, i menzionati contributi, pure previsti dall'*Host City Contract* (HCC) a partire da marzo 2022 (art. 9 lettera *c*) dell'*Host City Contract*).

La garanzia degli enti territoriali fondatori si estende fino a coprire l'eventuale deficit di bilancio finale di Fondazione. Tale garanzia è richiamata dall'art. 4 dell'*Host City Contract*. Si è così introdotto un meccanismo di ripianamento delle perdite che grava esclusivamente sugli enti territoriali fondatori. In particolare, si legge in tale documento che gli enti territoriali ospitanti e il Comitato nazionale olimpico si obbligano a garantire che, entro un mese dalla formazione del Comitato dei giochi olimpici (e dunque della Fondazione in esame), questo aderisca all'*Host City Contract* in tutti i suoi diritti, obblighi e garanzie, come se fosse «parte originaria» del contratto. Tra i suoi obblighi è previsto che, unitamente agli enti territoriali ospitanti ed al Comitato nazionale olimpico, salvo non sia diversamente stabilito, debba fornire al Comitato olimpico internazionale e ad altre parti interessate (come ad esempio atleti, media, spettatori) strutture, beni e servizi. Prima del completamento della sua liquidazione, il Comitato organizzatore dei Giochi deve garantire di avere «adempito a tutti i suoi obblighi finanziari e di altro tipo ai sensi dell'HCC». Il rispetto del contratto da parte del Comitato organizzatore dei Giochi sarà garantito dalle città ospitanti e dal Comitato nazionale olimpico «attraverso la loro proprietà del capitale sociale, dei diritti di voto o di qualsiasi altro mezzo di controllo». Infine, «le città ospitanti, il Comitato olimpico nazionale ospitante e il Comitato OG saranno responsabili in solido, nella misura indicata ai §4.1 e §4.2 dell'HCC, per tutti gli atti e le omissioni di tale entità societaria o struttura giuridica». È prevista una responsabilità solidale per tutti gli obblighi e garanzie, «siano essi assunti individualmente o collettivamente». Tale responsabilità solidale si applicherà, in particolare, a «tutti i danni, costi e responsabilità di qualsiasi natura, diretti o indiretti, che potrebbero derivare dalla loro violazione di qualsiasi disposizione dell'HCC», anche con riferimento ad obblighi di indennizzo per danni, perdite ed altre mancanze.



La valutazione di tale forma di solidarietà passiva deve tenere conto della totalità degli obblighi garantiti, sia contrattuali che extracontrattuali, assunti dalla Fondazione nell'espletamento della funzione di organizzazione dei Giochi olimpici. La garanzia pubblica ha la finalità di assicurare l'estinzione di qualsiasi obbligazione del Comitato dei giochi olimpici prima della sua liquidazione. Si tratta dunque di una garanzia che va ben oltre il rafforzamento della posizione creditoria del C.I.O. (espressione pure utilizzata dall'ormai superata pronuncia del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte 2004) e realizza una vera e propria modalità di finanziamento indiretto dell'ente. Infatti, con normazione regionale, sia la Regione Veneto (art. 4, legge regionale 25 novembre 2019, n. 44) che la Regione Lombardia (legge regionale 6 agosto 2019, n. 15) hanno disposto l'accantonamento di somme per il finanziamento dei Giochi olimpici e paralimpici, rispettivamente per 55 e 137 milioni di euro. Nella legge regionale della Lombardia, in relazione al titolo dell'accantonamento, si legge espressamente «al fine di fornire adeguata garanzia alla copertura di eventuali deficit del Comitato organizzatore dei Giochi». Del resto, Fondazione ha ottenuto linee di credito con istituti bancari proprio per la solidità economica che le attribuiscono le garanzie dello Stato e degli enti territoriali.

In conclusione, occorre tenere in debito conto la natura pubblica della dotazione iniziale della Fondazione, l'anticipazione alla medesima di contributi per effetto della garanzia statale di cui all'art. 4, decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, il sollevamento da un'azione di ripetizione di tali contributi e da alcuni costi, posti invece a carico di amministrazioni pubbliche, la responsabilità solidale degli enti territoriali in relazione a qualsiasi obbligo contrattuale o extracontrattuale assunto dalla Fondazione, nonché l'obbligo di copertura da parte dei medesimi di un eventuale deficit della stessa, mediante l'estinzione di ogni suo debito prima della liquidazione. Tutto quanto precede concretizza di fatto una forma di finanziamento pubblico nettamente predominante rispetto agli altri introiti derivanti dall'attività della Fondazione.

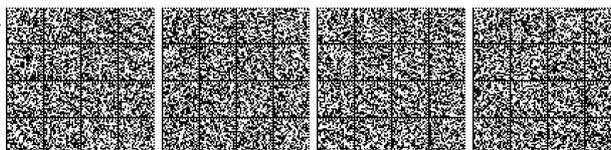
Né si vede come la sussistenza del requisito in esame possa dipendere dall'effettiva attivazione — nel corso dell'esistenza dell'ente — di tali garanzie, che peraltro hanno una incidenza certa ed immediata in termini di valutazione della sua stabilità economica. Esse, infatti, consentono alla Fondazione di sottrarsi, in caso di perdite che hanno comportato la riduzione oltre il terzo del patrimonio minimo, agli obblighi di immediata ricostituzione di quest'ultimo, di trasformazione o di scioglimento dell'ente previsti dall'art. 22, comma 5, decreto legislativo n. 117/2017. Inoltre, i contributi del CIO, trattandosi di anticipi, pur non potendo essere formalmente contabilizzati in attivo nei bilanci degli esercizi che precedono lo svolgimento dei Giochi olimpici, sono comunque tenuti in considerazione nella valutazione della capacità economica dell'ente. L'art. 4.2. dello statuto prevede, infatti, che «la capacità della Fondazione di perseguire il proprio scopo deve essere accertata, a prescindere dalla consistenza patrimoniale, in funzione delle previsioni economico-finanziarie pluriennali» progressivamente approvate dagli organi della Fondazione, nel rispetto dello statuto e della legge. A tutto ciò si aggiunge l'intervento operato dal Governo con l'art. 4 del decreto-legge del 30 giugno 2025, n. 96, che ha aggiunto all'art. 2 del decreto-legge n. 16/2020 (istitutivo della Fondazione) il comma 2-ter, in base al quale alle chiusure, cessazioni e licenziamenti, in connessione con la fine delle attività dell'ente, non si applicano le disposizioni di cui ai commi da 224 a 238 dell'art. 1 della legge n. 234/2021 in materia di chiusure aziendali e rapporti di lavoro subordinato. È stato, infine, con il medesimo intervento normativo d'urgenza istituito un commissario straordinario, quale figura responsabile del processo di indirizzo e coordinamento delle attività di organizzazione dei Giochi paralimpici, con legittimazione a subentrare nei rapporti giuridici della Fondazione Milano Cortina 2026. Tale figura è stata dotata di una somma pari ad un massimo di euro 148.880.000 e di euro 79.362.367 per la realizzazione dei compiti assegnatigli (art. 5, decreto-legge n. 96/2025).

Come più volte ribadito dalla giurisprudenza, il parametro di valutazione deve privilegiare l'aspetto sostanziale e funzionale, a detrimento di quello formale e strutturale, non potendosi, dunque, prescindere dall'esigenza di tutela della par condicio competitorum, che costituisce proprio la *ratio* della procedura dell'evidenza pubblica. Ne consegue che, per finanziamento pubblico, devono intendersi non solo elargizioni dirette da parte dello Stato o di altri enti pubblici, ma ogni forma di interferenza economica di provenienza pubblica, che si sostanzia nella introduzione di vantaggi economici anche solo potenziali/eventuali e, tuttavia, in grado di elidere quel rischio di impresa che solitamente impone una logica di merito nella valutazione delle offerte (*cf.* anche Sezione V, Consiglio di Stato, n. 6534 del 19 novembre 2018 e n. 7031 del 12 dicembre 2018).

Sottoposta, quanto alla gestione, al controllo dello Stato, enti pubblici o organismi di diritto pubblico. La presenza di tale requisito potrebbe già affermarsi in considerazione della sua forma giuridica e dunque dell'operatività dell'art. 25 del codice civile. A ciò si aggiunga un collegio sindacale, i cui componenti sono nominati da enti pubblici (CONI, Comuni di Milano e Cortina d'Ampezzo, Regione Lombardia, Regione Veneta, Province autonome di Trento e Bolzano).

Presenti un organo amministrativo, la cui maggioranza sia di designazione pubblica.

Il consiglio di amministrazione è composto da consiglieri designati in maggioranza da enti pubblici (CONI, CIO, CIP, Comitato olimpico internazionale, Province autonome di Trento e Bolzano, Comuni di Milano e Cortina d'Ampezzo, Regione Lombardia, Regione Veneta e delegato del Governo). L'art. 34 del decreto-legge n. 115/2022 (conv. in



legge n. 142/2022), cui è seguita una modifica dello statuto dell'ente, ha fissato l'organo amministrativo in quattordici componenti ed ha previsto che l'amministratore delegato sia nominato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, sentiti gli enti locali sopra indicati.

In conclusione, Fondazione Milano Cortina 2026 riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico ed in quanto tale è sottoposta alla procedura dell'evidenza pubblica, nel senso che è tenuta a rendere note le ragioni di pubblico interesse che giustificano l'intenzione di contrarre, la scelta della controparte contrattuale e la formazione del consenso.

I contratti con cui sono stati appaltati i servizi digitali, tenuto conto del superamento della soglia di euro 209.000 — prevista dall'art. 35, decreto legislativo n. 50/2016 per gli appalti pubblici di forniture e servizi aggiudicati da «amministrazioni sub-centrali» (oggi euro 215.00 ex art. 14, decreto legislativo n. 36/2023) — avrebbero dovuto invero imporre una procedura con pubblicazione di bando o avviso di gara. Ciò, peraltro, cambia poco ai fini dell'astratta configurabilità del reato, posto che è stata comunque adottata una procedura assimilabile a quella negoziata senza pubblicazione di cui all'art. 76, decreto legislativo n. 36/2023, certamente sussumibile nella licitazione privata di cui all'art. 353 del codice penale.

La Corte di cassazione ha avuto più volte modo di ribadire che «il reato di turbata libertà degli incanti è configurabile in ogni situazione in cui la pubblica amministrazione procede all'individuazione del contraente mediante una gara, quale che sia il nomen iuris adottato ed anche in assenza di formalità, a condizione che siano previamente indicati e resi noti i criteri di selezione e di presentazione delle offerte»; Cassazione pen., Sez. 6, sentenza n. 13124 del 28 gennaio 2008 Cc. (dep. 27 marzo 2008) Rv. 239314 - 01; Sez. 6, sentenza n. 44829 del 22 settembre 2004 Ud. (dep. 18 novembre 2004) Rv. 230522 - 01; Sez. 6, sentenza n. 8044 del 21 gennaio 2016 Ud. (dep. 26 febbraio 2016) Rv. 266118 - 01.

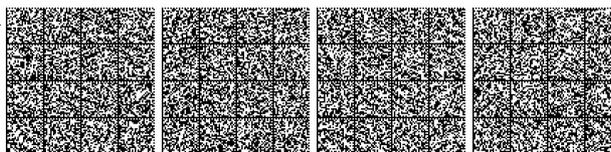
Ciò che conta è, infatti, l'esistenza di una «competizione tra aspiranti, che si svolga sulla base della previa indicazione e pubblicizzazione dei criteri di selezione e di presentazione delle offerte»; Cassazione pen., Sez. 6 -, sentenza n. 6603 del 5 novembre 2020 Ud. (dep. 19 febbraio 2021) Rv. 280836 - 01.

Deve conseguentemente escludersi la configurabilità di una gara e dunque del reato in esame solo quando, «nonostante la pluralità di soggetti interpellati, ciascuno presenti indipendentemente la propria offerta e l'amministrazione conservi piena libertà di scegliere secondo criteri di convenienza e di opportunità propri della contrattazione tra privati», come quando la pubblica amministrazione ricorra ad una procedura di selezione interna, basata sulla «comparazione dei curricula» in relazione all'oggetto dell'incarico (Cass. pen., Sez. 6, sentenza n. 9385) del 13 aprile 2017 Cc. (dep. 1° marzo 2018) Rv. 272227 - 01; Cass. pen., Sez. 6 - sentenza n. 6603 del 5 novembre 2020 Ud. (dep. 19 febbraio 2021) Rv. 280836 - 01).

È dunque sufficiente che sia riscontrabile una competizione in cui l'amministrazione pubblica abbia in qualche modo reso noti ai partecipanti i criteri di selezione. Si è peraltro chiarito che «non deve trattarsi di una semplice auto-limitazione da parte della P.A.», di fronte alla quale i privati avrebbero solo «un interesse di fatto», ma questa deve esservi tenuta in base alla normativa sull'evidenza pubblica e dunque alla sua natura di organismo di diritto pubblico (Cass. pen., Sez. 6, Sentenza n. 8044 del 21 gennaio 2016 Ud. (dep. 26 febbraio 2016) Rv. 266118-01).

Nel caso di specie, sulla base delle prospettazioni del Pubblico Ministero, entrambi i contratti aventi ad oggetto la fornitura dei servizi digitali sono stati preceduti da un capitolato tecnico, in cui sono stati indicati i lotti, i requisiti per la partecipazione, i parametri che l'ente avrebbe seguito nella valutazione delle offerte ed il termine per la presentazione delle stesse. Il capitolato è stato trasmesso alle varie società invitate alla presentazione delle offerte economiche ed è stata poi redatta una tabella di valutazione per l'assegnazione dei punteggi alle varie offerte, con individuazione dell'offerta economica più vantaggiosa, seguita dalla aggiudicazione a V e D (anche se il contratto con quest'ultima società non è stato ancora rinvenuto).

In particolare, quanto al primo contratto, N V , in qualità di Amministratore delegato della Fondazione Milano Cortina 2026 dal al , ha sottoscritto in data con T che ha agito in nome e per conto di V , un contratto di fornitura di software personalizzati per le piattaforme e app della Fondazione Milano Cortina 2026, inclusi i servizi di aom, bug fixing e hosting. Z M ha determinato tale assegnazione nell'espletamento dell'incarico di direttore tecnico dei servizi digitali («Digital Director», inquadrato come dirigente a tempo pieno e indeterminato) dal al . L'assegnazione dell'appalto è stata preceduta dalla predisposizione di un capitolato tecnico datato della cui redazione si sono occupati Z e C D (altro dirigente, responsabile dell'area Procurement e Facilities). In data Fondazione ha avviato la procedura, invitando formalmente quattro *competitors* (V , B B R e A) ed estendendo l'invito quattro giorni dopo anche a D e W , per un totale di 6 *competitors*, su indicazione espressa del Comitato Olimpico Internazionale «CIO». L'offerta economica formulata da T per V che secondo l'impianto accusatorio è stata fatta sulla base delle indicazioni fomite da Z , il quale per le mansioni svolte ha avuto accesso alle offerte dei *competitors* - è stata pari a 520.000 euro ed è stata ritenuta l'offerta economica più vantaggiosa per la Fondazione Milano Cortina 2026.



Anche in relazione alla seconda fornitura, risulta avviata il una procedura selettiva finalizzata alla riassegnazione dei servizi digitali (Digital Platform and Services), attraverso la predisposizione di un bando costituito da quarantasette fogli e suddiviso in 12 paragrafi, approvato da R D , in qualità di «IT Analyst» e da A A in veste di «Head of IT Applications». Le nove società invitate sono state avvisate della possibilità di consultare il materiale di gara sulla piattaforma gestionale l-valua. Tra i documenti caricati anche il disciplinare di gara, che contempla due possibili opzioni sulle quali modulare le offerte. È stato previsto un termine ultimo per la presentazione delle offerte ( ), prorogato per tre volte, fino al . Quattro delle nove società hanno presentato un'offerta tecnica.

La procedura è stata connotata dunque da tre fasi istruttorie (denominate «Round 1», «Round 2» e «Round 3»), nel corso delle quali l'ente ha gradualmente selezionato il numero dei *competitors*, riducendoli da un totale iniziale di nove a quattro sino ad arrivare all'aggiudicazione in favore di D . Anche in questo caso, l'impianto probatorio contempla elementi secondo i quali C , responsabile dell'area procurement e d'intesa con M responsabile dell'area Digital, avrebbe comunicato a C e O informazioni sulla migliore offerta presentata dai *competitors*, in modo da consentire loro di rettificare l'offerta tecnica nell'interesse di D , che si aggiudica il contratto con un'offerta conclusiva di 2.140.000 euro, operando un ribasso di 109.500 euro.

La configurabilità del reato è, quindi, ancorata alla qualifica di organismo di diritto pubblico di Fondazione Milano Cortina 2026, posto che - nel caso in cui dovesse ritenersi ente privato - la sua condotta sarebbe penalmente irrilevante, in quanto non sussumibile nell'art. 353 c.p., neanche nella forma attenuata di cui al terzo comma.

Infatti, pur trattandosi di un reato comune, la fattispecie di cui al primo comma presuppone che la gara turbata sia indetta da un ente tenuto al rispetto della procedura dell'evidenza pubblica.

La circostanza attenuante speciale di cui al terzo comma dell'art. 353 c.p., pur contemplando la licitazione per conto di privati, ne limita la rilevanza penale alle sole ipotesi in cui la gara sia diretta da un pubblico ufficiale (come, ad esempio, nel caso delle aste private dirette da notai).

#### 1.1. La qualifica di pubblico ufficiale e/o di incaricato di pubblico servizio

Come anticipato, con riferimento al delitto di corruzione, la rilevanza della questione è correlata all'attribuzione agli indagati N e Z della qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio.

Gli insegnamenti della Corte di cassazione hanno chiarito come le qualifiche in esame prescindano dalla connotazione soggettiva pubblica dell'ente, essendo incentrate sulla natura dell'attività effettivamente svolta. Sono stati dunque enucleati due requisiti, quello teleologico della finalità di interesse generale dell'attività svolta e quello normativo dell'operatività di norme imperative che ne regolino lo svolgimento, ponendo stringenti limiti all'autonomia privata nell'ottica della salvaguardia del prevalente interesse generale (SS. UU, n. 10086 del 13 luglio 1998 i, Rv. 211190; Sez. 6, n. 44667 dell'8 ottobre 2019, , Rv. 278191). In sostanza, si è stabilito che è ben possibile riconoscere tali qualifiche anche se difettano gli indici di pubblicità dell'ente previsti dal codice degli appalti, in quanto la nozione di organismo pubblico assume rilevanza decisiva solo quando si tratti di valutare l'osservanza delle disposizioni di legge, che attono alla scelta dei contraenti da parte della pubblica amministrazione, laddove la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio potrebbe ricorrere ad esempio anche nelle società con partecipazione pubblica di minoranza, purché abbia natura pubblica il servizio dalle stesse espletato, ai sensi dell'art. 4, comma 2, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Cass. pen., Sez. 6, Sentenza n. 22282 del 7 maggio 2024 Ud. (dep. 3 giugno 2024) Rv. 286663 - 01; Sez. 6, Sentenza n. 22282 del 7 maggio 2024 Ud. (dep. 3 giugno 2024) Rv. 286663 - 01).

Ne consegue che, una volta chiarito che Fondazione Milano Cortina 2026 ha natura di organismo di diritto pubblico e soggiace alle norme imperative che regolano la procedura dell'evidenza pubblica, è sufficiente quanto sin qui già detto per dedurre la qualifica di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio in capo ai soggetti che agiscono in tale ambito per l'ente.

Al predetto criterio di delimitazione esterna, comune ad entrambe le qualifiche pubblicistiche, si aggiunge un criterio discrezionale interno. La pubblica funzione si distingue dal pubblico servizio per la presenza nella prima dei poteri tipici della potestà amministrativa, come indicati dal secondo comma dell'art. 357 c.p. La qualifica di pubblico ufficiale deve essere, quindi, riconosciuta a quei soggetti che, anche se non pubblici dipendenti ma meri privati, formano e manifestano la volontà della pubblica amministrazione nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, oppure esercitano, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati. Per poteri autoritativi devono intendersi tutte quelle attività che costituiscano manifestazione di un potere pubblico discrezionale nei confronti di un soggetto posto su un piano non paritetico rispetto all'autorità che rivesta tale potere. La valenza residuale dell'incaricato di pubblico servizio si rinviene invece nell'art. 358 c.p., a tenore del quale rivestono tale qualifica coloro che mancano dei poteri tipici della pubblica funzione e tuttavia non svolgano semplici mansioni di ordine, né prestino opere meramente materiali (Sez. U, n. 7958 del 27 marzo 1992, Rv. 191171).



Una recente pronuncia della giurisprudenza di legittimità ha precisato che, poiché la qualifica di incaricato di pubblico servizio è connotata dall'assenza di poteri autoritativi o certificativi, può rivestire tale qualifica anche il soggetto che non si ponga in una «posizione di supremazia di tipo pubblicistico e adopera, per lo svolgimento dei suoi compiti, «strumenti di diritto privato», purché - nel rispetto della puntualizzazione normativa - l'attività svolta sia «disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi» (cfr: Sezioni Unite pen. n. 34036 del 16 ottobre 2025 e Sezioni Unite civ. n. 7645 dell'1° aprile 2020).

In considerazione di tutto quanto precede, la qualifica di pubblico ufficiale deve essere riconosciuta in capo a N V il quale, in qualità di amministratore delegato della Fondazione Milano Cortina dal al , ha avuto il potere di formare e manifestare la volontà dell'organismo pubblico nell'esercizio di attività regolata dal diritto pubblico e segnatamente dal decreto legislativo n. 50/16 allora vigente, tanto è vero che è stato il firmatario - per conto dell'ente - del contratto concluso il con V e che si assume essere - nella corruzione ipotizzata - contrario ai doveri d'ufficio.

Alle medesime conclusioni deve giungersi per Z , direttore tecnico dei servizi digitali, inquadrato come dirigente a tempo pieno e indeterminato, al quale viene ascritta la predisposizione del capitolato tecnico, l'invito formale ai sei *competitors*, la supervisione della fase della valutazione delle offerte e la finale aggiudicazione. Si tratta di atti autoritativi, in quanto la natura anfibia della contrattazione pubblica comporta che, mentre le regole privatistiche subentrano nella fase esecutiva del contratto, la fase che concerne la selezione della controparte contrattuale privata e che precede la stipula del contratto è retta da norme propriamente pubblicistiche, volte alla tutela della concorrenza e della imparzialità. In tale fase l'amministrazione pubblica non si trova sullo stesso piano dell'offerente privato, in quanto è libera in ogni momento di recedere, annullando, revocando, modificando il bando, il disciplinare o il capitolato di gara. La stessa aggiudicazione non vincola l'ente pubblico, il quale può decidere in qualsiasi momento, esercitando i suoi poteri di autotutela, di non addivenire alla stipula del contratto. Ciò anche in quanto - per effetto dell'inversione procedimentale (oggi espressamente codificata all'art. 107, comma 3, d.lgs. 36/23) - i controlli sul contraente sono postergati al momento successivo all'aggiudicazione, nel senso che - per evitare un inutile dispendio di risorse - l'ente pubblico può decidere di valutare prima le offerte, riservando la verifica dei requisiti e tutti i controlli del caso al solo aggiudicatario. Ne consegue che le competenze attribuite a Z M sono ascrivibili ad una pubblica funzione in quanto espressione di un potere autoritativo.

#### 3.4. L'incidenza del decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76 conv. con legge 8 agosto 2024, n. 111

Con l'entrata in vigore dell'art. 11 decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76 (Disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamità per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali) si è introdotta una norma extrapenale 32 «L'art. 2, comma 2, del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, è da intendersi nel senso che le attività svolte dalla Fondazione «Milano Cortina 2026» non sono disciplinate da norme di diritto pubblico e che la Fondazione non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico». che, incidendo sulla qualifica di organismo di diritto pubblico della Fondazione «Milano Cortina 2026» e conferendo a tale ente il potere di operare sul mercato secondo criteri imprenditoriali privati ed in regime di concorrenza ha, da un lato, escluso per l'ente l'obbligo di ricorrere alla procedura dell'evidenza pubblica e, dall'altro, in capo a chi opera per l'ente, la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, con la conseguente impossibilità di ravvisare anche solo in astratto, nelle condotte asseritamente poste in essere, i reati di corruzione e di turbata libertà degli incanti, che postulano, rispettivamente, la qualifica pubblicistica in capo a coloro che ricevono le utilità e l'operatività della procedura dell'evidenza pubblica, quanto meno nella forma della gara informale, sussumibile nella licitazione privata di cui all'art. 353 c.p.

La novella ha invero inciso su una norma esterna al precetto penale e dunque non ha prodotto neanche una parziale *abolitio criminis*, bensì solo un fenomeno di successione di norme extrapenali, incidenti su elementi normativi della fattispecie relativi alla qualifica soggettiva pubblicistica dell'ente e degli agenti, senza minimamente incidere sulla struttura dei delitti di corruzione e di turbativa d'asta. In sostanza, si è prodotto - limitatamente ad un determinato organismo di diritto pubblico - un effetto sostitutivo della norma richiamata dall'elemento normativo «pubbliche amministrazioni», per conto delle quali l'art. 353 c.p. richiede siano svolte le gare, di cui incrimina la condotta impeditiva, turbativa o di allontanamento degli offerenti. E ancora, si è inciso - sempre limitatamente ad un singolo ente - sulla norma extrapenale richiamata dagli elementi normativi contenuti negli artt. 357 e 358 c.p., che si riferiscono alla «pubblica funzione amministrativa» ed al «pubblico servizio», per qualificare i soggetti attivi dell'ipotizzato reato di corruzione. Il che, a differenza di quanto si verifica in caso di integrazione di una norma penale in bianco, non determina una riduzione dell'area di tipicità penale.

Tale modifica normativa, non univocamente interpretativa, avrebbe dunque avuto dubbia incidenza sulle condotte poste in essere antecedentemente, quando operava il regime della procedura di evidenza pubblica e gli indagati rivestivano la qualifica di pubblici ufficiali, in quanto non avrebbe mutato il disvalore penale delle condotte (cfr: Cass. pen.,



Sez. 6, Sentenza n. 36317 del 28 ottobre 2020 Ud. (dep. 17 dicembre 2020) Rv. 280286 - 01; Sez. 6, Sentenza n. 30227 del 28 settembre 2020 Cc. (dep. 30 ottobre 2020) Rv. 279724 - 01). A tal riguardo le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno evidenziato come, in tema di successione di leggi penali, quando la modifica della norma extrapenale non abbia una portata integratrice del precetto penale, essa può escludere la punibilità del fatto precedentemente commesso, solo nel caso in cui sia stata prevista un'efficacia retroattiva (Sez. U, 27 settembre 2007 (dep. 16 gennaio 2008), P.g. in proc. Magera, Rv. 238197)

L'effetto retroattivo di tale novella si è, senza dubbio, prodotto per effetto delle modifiche apportate dalla relativa legge di conversione 8 agosto 2024, n. 111 (in *Gazzetta Ufficiale* 9 agosto 2024, n. 186), in base alle quali l'intervento normativo d'urgenza è qualificato ex post in termini di interpretazione autentica. Si riporta di seguito il testo attualmente vigente dell'art. 11 (in grassetto le modifiche riportate in sede di conversione):

1. L'art. 2, comma 2, del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, si interpreta nel senso che le attività svolte dalla Fondazione «Milano Cortina 2026» non sono disciplinate da norme di diritto pubblico e che la Fondazione non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico.

2. La Fondazione «Milano Cortina 2026» opera sul mercato in condizioni di concorrenza e secondo criteri imprenditoriali.

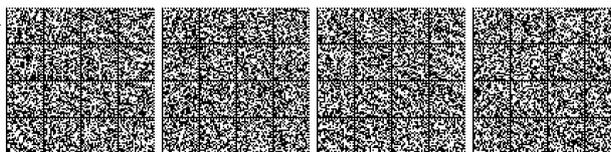
La Fondazione «Milano Cortina 2026» opera sul mercato in condizioni di concorrenza e secondo criteri imprenditoriali.

Sulla base della normativa extrapenale attualmente vigente deve pertanto escludersi la perdurante rilevanza penale delle condotte di corruzione e turbativa d'asta, che si assumono poste in essere dai sopra indicati indagati, in quanto la legge di conversione ha chiarito esplicitamente la natura di interpretazione autentica della disposizione già contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76, attribuendo dunque valenza retroattiva a tale norma.

Per norma interpretativa deve intendersi «quella disposizione che si riferisca e si saldi con quella da interpretare ed intervenga esclusivamente sul significato normativo senza intaccare ed integrare il dato testuale» (sentenza Corte cost del 4 aprile 1990, n. 155).

La giurisprudenza della Consulta ha chiarito che le norme interpretative sono per natura retroattive e che, fatto salvo l'art. 25, comma 2 C «manca nella Carta costituzionale qualsiasi limitazione di ordine generale a riguardo», trattandosi di «un istituto comunemente ammesso in altri ordinamenti statali che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico» (sent. 8 luglio 1957, n. 118). Negli anni, si è consolidato il principio secondo cui la legge di interpretazione autentica sia, a tutti gli effetti, assimilabile ad una legge innovativa con efficacia retroattiva (sent. Corte cost. 10 febbraio 1993, n. 39, sent. 17 novembre 1994, n. 393).

Tale norma incide, dunque, sulla prosecuzione e sull'esito del presente giudizio, atteso che i fatti in esame non sono più sussumibili nei delitti di cui agli artt. 319, 320, 321 c.p. e 353 c.p., postulando tali fattispecie incriminatrici, l'una - come presupposto necessario della condotta del soggetto attivo della corruzione - la veste giuridica del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio e l'altra, come presupposto del reato di turbativa, lo svolgimento della gara per conto di un'Amministrazione pubblica tenuta al rispetto delle procedure dell'evidenza pubblica. Né può incidere, sul giudizio di rilevanza, la residua configurabilità del reato di cui all'art. 2635 del codice civile limitatamente alla condotta originariamente qualificata come corruzione propria. Si richiama a riguardo quanto premesso in diritto sul concetto di rilevanza, con riferimento alla sola incidenza sul percorso motivazionale, evidenziando peraltro come i possibili esiti previsti dall'art. 409 c.p.p. contemplino, in caso di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione, sia l'imputazione coatta che l'ordine di ulteriori indagini, anche eventualmente previa iscrizione di una diversa ipotesi di reato (*cf.* Cass. pen, Sez. V. 44926/21). Devono essere dunque considerate tutte le diverse conseguenze giuridiche che deriverebbero dalla eventuale derubricazione, sia nella fase delle indagini (sotto il profilo dei mezzi esperibili di ricerca della prova e dei provvedimenti cautelari personali e reali adottabili), che nella fase del giudizio (per il diverso trattamento sanzionatorio in termini di pene principali, accessorie e misure di sicurezza patrimoniale e la diversa individuazione della persona offesa). Lo stesso Tribunale di Milano in sede di riesame, nell'escludere la rilevanza - perché «l'accoglimento della questione non spiegherebbe nel giudizio *a quo* effetti concreti e di natura satisfattiva della pretesa ivi dedotta ..., ossia la restituzione di quanto in sequestro a Z M (ciò in cui secondo la giurisprudenza di legittimità si sostanzia l'interesse all'impugnazione)» - ha comunque evidenziato la natura incidentale del proprio giudizio, che in ogni caso si sarebbe concluso con il mantenimento del vincolo reale, ancorché ancorato ad un diverso e meno grave reato. Nel relativo passaggio motivazionale definisce appunto il differente momento processuale in cui alla questione deve essere, invece, riconosciuta rilevanza, in ragione della cognizione piena riservata al giudizio principale: «è evidente che non si esclude la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 11 del decreto legge n. 76/24 in fase di indagine (si pensi ai provvedimenti cautelari di diversa natura) e anche più nel giudizio principale (in relazione all'entità delle pene accessorie); e tuttavia l'interesse rispetto a momenti processuali diversi non integra il



presupposto della rilevanza nella prospettiva propria del presente giudizio impugnatorio che ha ad oggetto il provvedimento impositivo di una misura cautelare reale in funzione di ricerca della prova» (ordinanza Tribunale Milano-Sezione XII penale del 10 luglio 2024).

#### 4. Ammissibilità e non manifesta infondatezza della questione.

4.1. La valutazione in termini di ammissibilità non può prescindere dal principio della riserva di legge, sancito dall'art. 25, comma 2, Cost, per effetto del quale sono precluse pronunce della Corte costituzionale che determinino effetti sfavorevoli per l'imputato, essendo affidate in via esclusiva al legislatore le scelte di politica criminale e quindi la decisione circa i fatti a cui assegnare rilevanza penale (sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2014; sentenza n. 394 del 2006). È, dunque, impedito alla Corte di creare nuove fattispecie o di estendere l'ambito applicativo di quelle esistenti a casi non previsti o non più previsti, o di aggravare la disciplina sanzionatoria (sentenza n. 8 del 2022; n. 84 del 2024; ordinanza n. 29 del 2022; sentenza n. 17 del 2021; n. 37 del 2019; n. 46 del 2014; n. 324 del 2008; n. 394 del 2006; 161 del 2004).

Sono, pertanto, inammissibili, in linea di principio, le questioni di legittimità costituzionale riguardanti norme abrogative di una fattispecie criminosa, giacché la declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe la reviviscenza della norma incriminatrice abrogata, riservata al solo legislatore (così, *ex plurimis*, sentenze n. 330 del 1996 e n. 71 del 1983; ordinanze n. 413 del 2008, n. 175 del 2001 e n. 355 del 1997, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002; ordinanze n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007).

La stessa giurisprudenza costituzionale consolidatasi in materia ha, tuttavia, riconosciuto l'esistenza di eccezioni a tale principio. Anche in tali casi non potrà mai, comunque, derogarsi al «divieto di applicazione retroattiva della norma più sfavorevole», pure enunciato dal richiamato secondo comma dell'art. 25 C. Ne consegue che, pure ricorrendo tali situazioni eccezionali, mai potrebbe essere applicata retroattivamente la sentenza di accoglimento della Corte costituzionale a colui che abbia commesso il fatto, mentre era in vigore la più favorevole normativa dichiarata incostituzionale, di cui pertanto continuerà a beneficiare.

In proposito è bene chiarire che i fatti di cui è procedimento sono stati tutti commessi durante la vigenza della normativa più severa, sulla quale ha inciso la disposizione normativa della cui legittimità costituzionale si discute, di talché «l'autore del fatto è stato posto in condizione di autodeterminarsi «sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo», sicché l'art. 25, secondo comma, Cost. non osterebbe a una sua condanna» (sentenza n. 394 del 2006 e 95/25). Di recente la Corte ha avuto modo anche di ribadire la non operatività del principio della generale retroattività della *lex mitior*, desumibile dall'art. 7 CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., che può trovare applicazione, solo ove «la norma sopravvenuta sia, di per sé, costituzionalmente legittima» (sentenze n. 394 del 2006, n. 143 del 2018 e n. 95 del 2025).

Ciò premesso, si procede a questo punto alla disamina delle eccezioni ritenute ammissibili dalla giurisprudenza costituzionale e che si reputa di ravvisare nel caso di specie, procedendosi contestualmente anche alla valutazione della non manifesta infondatezza.

#### 4.2. Ammissibilità e non manifesta infondatezza della questione in relazione all'art. 3 Cost.

Un controllo di legittimità - ancorché produttivo di effetti *in malam partem* - deve ritenersi ammissibile quando, in violazione del principio di eguaglianza, il legislatore introduca norme di favore che sottraggano «irragionevolmente» all'operatività di una norma incriminatrice alcune fattispecie riconducibili ad un più ampio *genus*, ovvero prevedano per le stesse un trattamento sanzionatorio più favorevole. Ciò in quanto, diversamente ragionando, si creerebbero delle «zone franche immuni dal controllo di legittimità costituzionale». Il parametro per la identificazione della norma penale di favore è quello della «sottrazione». Occorre, infatti, escludere dalla possibilità di scrutinio le previsioni normative che «delimitano» l'area di operatività della norma incriminatrice, giacché si traducono in una valutazione legislativa in termini di meritevolezza ovvero di bisogno di pena» e dunque sono espressione di «una precisa scelta politico - criminale» che non potrebbe essere invasa da un intervento della Consulta (sentenza n. 161 del 2004). Diversa è, invece, l'ipotesi - che rincorre nel caso di specie - di norme che sottraggano «una certa classe di soggetti o di condotte all'ambito di applicazione di altra norma maggiormente comprensiva». Ove detta sottrazione si risolva in un trattamento privilegiato, si è in presenza di «norme penali di favore» (sentenze n. 394/2006, 325/08, 57/2009, 28/2010, 273/2010, 28/2010, 46/2014, 5/2014, 236 del 2018, n. 143 del 2018, n. 37/19, n. 95/2025).

La Corte costituzionale, nell'escludere di recente l'ammissibilità della questione di costituzionalità in relazione alla norma abrogativa del reato di abuso d'ufficio, ha chiarito come - a differenza di quel caso ancorato ad un inammissibile raffronto tra la norma censurata ed altre norme incriminatrici vigenti - sia invece possibile un sindacato *in malam partem* ex art. 3 Cost, che faccia «riespandere» una norma tuttora vigente, la quale ha subito una mera contrazione per effetto di una «norma penale di favore», che abbia sottratto, senza alcuna ragione giustificatrice, una categoria di soggetti all'attuazione di una norma penale generale.



Ciò in quanto, in tale ultimo caso, la declaratoria di illegittimità «non vulnera la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione, rappresentando una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di ingiustificata disciplina derogatoria» (sent. n. 95 del 2025). In sostanza, se il principio di legalità impedisce alla Consulta di configurare nuove norme penali, non le impedisce «decisioni ablative di norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo» (sentenza n. 148 del 1983).

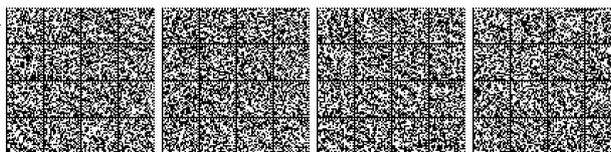
La Corte costituzionale ha avuto, in passato, anche modo di precisare che la nozione di norma penale di favore, è «la risultante di giudizio di relazione fra due o più norme compresenti nell'ordinamento in un dato momento». Il che si può realizzare per il tramite di qualsiasi «istituto» o «mezzo tecnico», come, a titolo esemplificativo, «la previsione di una scriminante di una causa di non punibilità, di una causa di estinzione del reato o della pena, di una circostanza attenuante o di una figura autonoma di reato punita in modo più mite» e dunque anche attraverso una norma di interpretazione autentica che incida su una norma extrapenale. In tali casi la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione resta salva: l'effetto *in malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali; esso rappresenta, invece, una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore. al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria» (sentenza Corte costituzionale n. 394/06).

L'eccezione non è manifestamente infondata. È bene premettere che l'intervento legislativo che si intende rimettere alla Corte non ha innovato la nozione normativa di organismo di diritto pubblico, neanche sotto il profilo di un'interpretazione diversa da quella recepita dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Attraverso una norma «provvedimentale», dettata *ad hoc* per Fondazione Milano Cortina 2026, il legislatore interviene sottraendo detto ente all'operatività delle norme imperative pubblicistiche che regolano la contrattazione delle amministrazioni pubbliche, nel mentre è in corso un procedimento penale e segnatamente subito dopo la *discovery* operata dal Pubblico Ministero con l'esecuzione di un decreto di perquisizione ed il deposito degli atti nell'ambito della procedura li riesame. La Consulta ha ribadito la necessità, in tali casi, di «uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo», atteso che le leggi-provvedimento «contengono previsioni di contenuto particolare e concreto che incidono su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa. ... poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati» (sent. Corte cost. 168 del 2020).

La norma - pur autodefinendosi implicitamente interpretativa - ha invero una porta innovativa rispetto a quanto statuito nella norma interpretata. Nella parte che precede si è sottolineato, infatti, come la norma genetica dell'ente abbia stabilito, simmetricamente a quanto previsto in generale per ogni Pubblica amministrazione dall'art. 1, comma 1-bis, legge n. 241/1990, che la Fondazione possa operare «in regime di diritto privato». Ecco, quindi, che la norma di cui all'art. 11 del decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76, conv. con mod. in L. 8 agosto 2024, n. 111 introduce un *quid novi* rappresentato dall'impossibilità per l'Ente di svolgere un'attività «procedimentalizzata», giacché il suo operato non è mai disciplinato da «norme di diritto pubblico» ed esso «non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico».

Si è visto come negli anni le pronunce della Consulta abbiano riconosciuto scarsa rilevanza alla verifica dell'effettiva portata interpretativa della norma, riconoscendo indistintamente la legittimità dell'efficacia retroattiva sia della norma interpretativa in senso proprio che della norma innovativa retroattiva e dunque solo apparentemente interpretativa, come quella in esame. Il giudice delle leggi ha, in sostanza, chiarito che in quest'ultimo caso non sarebbe individuabile un vizio di legge, ma l'attenzione deve essere comunque rivolta all'effettiva corrispondenza del carattere retroattivo della norma ad una giustificazione ragionevole e non in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (sent. 14 gennaio 1994, n. 6; sent. 12 marzo 2008, n. 74). L'irragionevolezza della retroattività della norma, destinata a travolgere giudizi ancora in corso di definizione, segnala la ricorrenza di una norma penale di favore volta ad introdurre ingiustificati motivi di parità o disparità di trattamento, anche in spregio della tutela del legittimo affidamento, della coerenza e certezza del diritto e del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (Corte Cost., sent. 14 luglio 2015, n. 150; sent. 16 dicembre 2015, n. 260; sent. 11 giugno 2010, n. 209). In tale ultima pronuncia il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione interpretativa in materia urbanistica, che aveva modificato i presupposti per la concessione edilizia in sanatoria in modo più favorevole a chi avesse commesso un abuso edilizio, precedentemente non sanabile. Nella parte motiva si osserva: «è irragionevole che il legislatore provinciale sia intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme «interpretate» offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. Con ciò facendo, non solo si è leso l'affidamento dei conso-



ciali nella stabilità della disciplina giuridica delle fattispecie, che viene sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alterano rapporti pregressi, ma si rende inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive. A tale lesione di diritti fondamentali dei cittadini si aggiunge la violazione dell'art. 102 Cost. perché le norme censurate incidono negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito di giudizi in corso»).

Ritornando al caso di specie, la sottrazione di alcune categorie di soggetti all'ambito di applicazione degli artt. 353 e 318 e ss c.p. deriva da una norma che - a dispetto della sostanziale natura di organismo di diritto pubblico dell'ente e senza modificarne la struttura, le funzioni assegnategli nel perseguimento di un interesse pubblico generale e la provenienza pubblica del suo finanziamento - ha arbitrariamente sottratto detto ente all'applicazione di norme di diritto pubblico e, in particolare al regime dell'evidenza pubblica, stabilendo che esso possa operare soggiacendo alle sole norme di diritto privato. L'irragionevolezza dell'intervento normativo è tanto più palese se si considerano gli interessi giuridici protetti dalla normativa che si è resa inoperativa. La procedura dell'evidenza pubblica tutela, sul piano esterno, la libera concorrenza e la pari opportunità tra gli aspiranti a contr e con l'amministrazione pubblica, prevenendo favoritismi e, sul piano interno, il rispetto del principio del buon andamento, attraverso la scelta del migliore contraente per l'organismo di diritto pubblico, secondo i parametri dell'efficacia e dell'economicità, nel senso che il perseguimento della finalità pubblica deve avvenire in maniera efficiente e senza sprechi», attraverso l'adozione dei mezzi più adatti e meno costosi.

Fondazione Milano Cortina 2026 - alla medesima stregua degli altri organismi di diritto pubblico - non è esposta alle conseguenze delle scelte aziendali, perché c'è un collegamento con la pubblica amministrazione centrale e territoriale, che ha immobilizzato componenti finanziarie pubbliche ad un determinato scopo, assicurando il ripianamento delle perdite.

Mentre un'impresa privata agisce con efficienza se raggiunge un certo profitto, per lo Stato o altro ente pubblico il profitto è rappresentato dall'utile sociale.

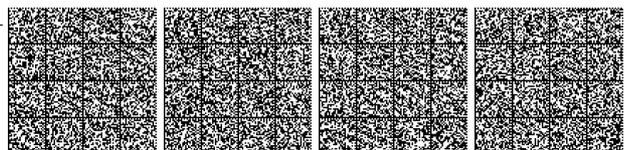
L'obbligo della gara e dell'attività procedimentalizzata è funzionale, dunque, proprio ad evitare che l'ente - se lasciato libero di scegliere - possa alterare il mercato, giacché sottratto al rischio di impresa e dunque posto nelle condizioni di seguire un intento diverso dalla logica di merito concorrenziale.

La norma che si censura ha, invero, una portata ben più ampia, che va oltre il depotenziamento della tutela penale, creando il substrato per l'inoperatività di qualsiasi normativa che possa intervenire efficacemente a tutela di detti principi (e tale non può ritenersi neanche la norma che incrimina la corruzione tra privati, che mira a proteggere tutt'altro bene giuridico, né tantomeno l'art. 18, cod. civ., a mente del quale gli amministratori sono responsabili verso la fondazione secondo le regole del mandato), creando una irragionevole zona franca per i dipendenti di quell'ente i quali — a dispetto degli interessi pubblici che sono deputati a gestire e del paracadute economico creato dalle garanzie pubbliche di cui l'ente si avvale — godono di una sostanziale «immunità», con evidente disparità di trattamento rispetto ai dipendenti di una qualsiasi altra amministrazione pubblica centrale e sub-centrale. In proposito è il caso di ricordare che proprio per la tutela della legalità, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa, la responsabilità dei funzionari pubblici - di cui l'Amministrazione non può far a meno per operare - è sancita a livello costituzionale (art. 28 Cost).

La questione impone una considerazione ulteriore, ancorata al carattere eccezionale della fondazione quale modulo privatistico a disposizione dell'amministrazione pubblica per l'esercizio di attività anche economiche; eccezionale perché, tendenzialmente, dovrebbe ricorrersi al modello societario, ove consentito dal TUSP.

Orbene, per le società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche (ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge n. 196/2009) operano il divieto di soccorso finanziario, ai sensi dell'art. 14, comma 5, Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica, ed i vincoli finanziari dettati dall'art. 1, comma da 550 a 562 della legge n. 147/2013, riferiti più propriamente ad aziende speciali e istituzioni partecipate da pubbliche amministrazioni. Tra tali vincoli, certamente significativo l'obbligo di messa in liquidazione in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (co. 555). Le fondazioni pubbliche sono, quindi, già sottratte per loro natura sia al divieto di soccorso pubblico che ai menzionati vincoli finanziari.

Ebbene, Fondazione Milano Cortina - a differenza di quegli enti diversi dalle fondazioni pubbliche, per i quali operano vincoli più stringenti in materia di soccorso pubblico e di prosecuzione dell'attività in caso di perdite - già beneficiava, in quanto fondazione, di maggiori agevolazioni e garanzie pubbliche. Per effetto dell'intervento normativo che si sta rimettendo al giudice delle leggi ha anche la possibilità - a differenze delle altre fondazioni pubbliche - di proseguire il suo operato senza quei contrappesi che continuano ad operare per qualsiasi organismo di diritto pubblico e che si appalesano viceversa necessari per tutelare la stessa P.A garante da scelte anti-economiche e/o da intese latamente collusive volte ad alterare il mercato e la libera concorrenza.



#### 4.3. Ammissibilità e non manifesta infondatezza della questione in relazione all'art. 77 Cost.

Altra eccezione all'enunciato principio di divieto di pronunce *in malam partem* è ammessa quando la censura riguardi «lo scorretto esercizio del potere legislativo», come nel caso in cui il Governo abbia abrogato mediante decreto - legge una disposizione penale, in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza o il Parlamento non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali casi, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione abrogativa detennina il ripristino della norma incriminatrice, che deve ritenersi «mai validamente abrogata» (sentenza n. 5 del 2014).

Se, infatti, l'esclusione delle pronunce della Corte *in malam partem* è preordinata a salvaguardare il monopolio del Parlamento sulle scelte di criminalizzazione, sarebbe del tutto incoerente far discendere tale esclusione da interventi normativi operati da soggetti non legittimati, tra i quali lo stesso Governo (non rappresentativo della collettività nazionale), qualora si serva della decretazione d'urgenza, travalicando i limiti costituzionalmente previsti. In tali casi la pronuncia *in malam partem* della Corte, non solo non collide con la previsione dell'art. 25, secondo comma, Cost., ma ne assicura il rispetto (sentenza Corte costituzionale n. 5 del 2014 e n. 46 del 2014).

La norma di cui all'art. 11 del d.l. 76 del 2024 è inserita in un contesto normativo afferente a misure finalizzate alle ricostruzioni post-calamità, riferite agli eventi alluvionali che hanno colpito le regioni Emilia Romagna, Toscana e Marche, a partire dal 1° maggio 2023, e l'evento sismico in Abruzzo nel 2009. In tale ottica si motiva, sul presupposto della straordinaria necessità ed urgenza, l'introduzione di misure urgenti in materia di protezione civile, finalizzate a garantire il rafforzamento ed il completamento delle attività correlate alla situazione emergenziale alluvionale, misure funzionali all'erogazione di contributi, a chiarire e garantire le modalità di funzionamento degli enti interessati, tra i quali gli Uffici speciali per la ricostruzione successiva al sisma e l'Agenzia «Italia Meteo» ed a rafforzare le capacità amministrative di alcuni di questi. Sono poi inserite nel medesimo decreto anche norme speciali che si riferiscono ad altre calamità della medesima natura, che hanno interessato altri territori negli anni precedenti, come l'evento sismico in Sicilia nel 1990, gli eventi sismici dell'area dei Campi Flegrei e gli eventi meteorologici che dal 2022 hanno colpito alcune province delle Marche. Se non si considera l'art. 12, concernente l'entrata in vigore del decreto-legge, nove dei restanti undici articoli contemplano norme funzionali alla ricostruzione cd alla ripresa a seguito di calamità naturali, per le quali era stato già dichiarato lo stato emergenziale. Gli art. 10 ed 11 interrompono, quindi, il carattere sintonico delle disposizioni che li precedono, in quanto introducono rispettivamente misure di sicurezza connesse allo svolgimento del Vertice dei Capi di Stato e di Governo, che si sarebbe tenuto a Brindisi nel giugno 2024, e la riqualificazione della Fondazione «Milano Cortina 2026».

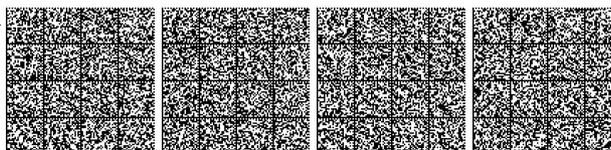
Il fatto che nel titolo del decreto-legge vi sia anche un richiamo agli eventi internazionali, non fa di questi ultimi il suo oggetto principale, giacché le relative disposizioni sono confinate distonicamente in soli due articoli dei dodici di cui si compone.

Né il riferimento alla «complessità» dell'attività di organizzazione dei Giochi Olimpici e paralimpici appare idoneo ad integrare il presupposto della «straordinaria necessità ed urgenza», che pure si assume nel preambolo del decreto in esame.

Sulla base dei parametri interpretativi elaborati nel tempo dalla giurisprudenza costituzionale per enucleare i limiti costituzionali della decretazione d'urgenza, esercita un ruolo cruciale il requisito dell'omogeneità, idoneo a rivelare la sussistenza o meno delle condizioni di validità del provvedimento governativo.

La Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che la certezza del diritto - principio di rilievo costituzionale - esige chiarezza e di univocità del tessuto normativo, che si impone ancor di più nell'ambito della decretazione d'urgenza, considerata la brevità del termine entro il quale il Parlamento deve decidere se e con quali emendamenti approvare la legge di conversione del decreto-legge. Un contenuto disorganico ed eterogeneo del testo da convertire preclude un esame nel merito e una discussione parlamentare effettivi. In sostanza, l'esiguità del termine previsto per l'approvazione esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l'oggetto da normare sia circoscritto ed omogeneo. Diversamente ragionando «il decreto-legge si tramuta in un improprio disegno di legge ad urgenza garantita», in cui si trasfondono le cosiddette «norme intrusive», ossia le più disparate disposizioni, non riconducibili ad una finalità unitaria, caratterizzanti «una legislazione frammentata, spesso incoerente, di problematica interpretazione, che aggrava il fenomeno dell'incertezza del diritto» e «sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo» (sent. Corte cost. del 2024 n. 146, del 2023, n. 151).

Pur non richiedendosi che il decreto-legge abbia ad oggetto una circoscritta e determinata materia, le sue disposizioni devono avere «un'intrinseca coerenza» o sotto il profilo «oggettivo/materiale», nel senso che devono essere accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, o «dal punto di vista funzionale e finalistico», nel senso che devono tendere ad una «finalità comune», ossia essere animate dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria che, seppur complessa e variegata tanto da richiedere anche interventi in materie diverse, sia riconducibile ad un



medesimo *genus*. Ne consegue che, quando la norma censurata si presenta, in evidenza, estranea alla materia disciplinata dalle altre disposizioni contenute nel decreto-legge, deve in ciò ravvisarsi «un indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza» (sent. Corte cost. del 2024 n. 146; del 2023, n. 113).

Naturalmente, il difetto genetico dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza previsti dall'art. 77 Cost. si estende alla legge di conversione, che non è in grado di sanare il difetto di legittimità originario (sent. Corte cost. del 2022, n. 8).

#### 4.4. Ammissibilità e non manifesta infondatezza della questione in relazione agli artt. 117 e 11 Cost.

Un ulteriore controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima è unanimemente ammesso dalla giurisprudenza costituzionale, ove la questione riguardi la contrarietà ad obblighi sovranazionali e dunque la violazione degli artt. 11 o 117, primo comma, Cost., limitatamente a quelle tipologie di condotte che non possono essere lasciate impunte, laddove specifiche norme comunitarie o di trattati internazionali prevedano in capo agli Stati membri un obbligo di incriminazione (sentenze n. 28 del 2010, n. 37/19 e n. 95/25). Il rispetto del principio di legalità in materia penale è, in questo caso, assicurato dal coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di ratifica delle convenzioni internazionali.

Un'ulteriore precisazione si impone con riferimento alla norma costituzionale che si assume violata in casi del genere. La violazione di obblighi di diritto internazionale pattizio rileva, invero, solo con riferimento all'art. 117, comma 1, C, mentre la violazione di obblighi derivanti dal diritto unionale assume rilevanza sia ai sensi dell'art. 11 C. che dello stesso art. 117 C. giacché il dato testuale di tale ultima norma equipara i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» agli «obblighi internazionali». Una legge nazionale che violi tali obblighi è costituzionalmente illegittima. L'intervento della Corte costituzionale può essere evitato solo nel caso in cui si verta in materia di diritto dell'Unione europea dotato di effetto diretto, in relazione al quale è previsto il potere disapplicativo del giudice *a quo*.

Ciò posto, ritiene questo giudicante che la questione di legittimità costituzionale non sia manifestamente infondata, in relazione agli artt. 11 e 117 C, per essere, la norma che si rimette allo scrutinio della Corte costituzionale, in contrasto con la direttiva comunitaria 2014/24 UE.

Giova premettere che le leggi che, dal 2016 ad oggi, si sono avvicinate nella regolamentazione dei contratti della Pubblica amministrazione sono la risultanza di normative nazionali di recepimento di direttive comunitarie non immediatamente esecutive.

Infatti, a seguito dell'intervento del legislatore europeo, è stata approvata la legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, con la quale è stato conferita al Governo la delega a recepire le Direttive n. 2014/23/UE, n. 2014/24 e n. 2014/25, rispettivamente in materia di aggiudicazione di contratti di concessione, appalti pubblici e procedure d'appalto in settori speciali. Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che ha dato attuazione a detta legge delega, è stato per lungo tempo il codice degli appalti. Nel giugno del 2021 è stato approvato dalla Commissione Europea il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che contempla il programma del governo italiano per la gestione dei fondi pervenuti per risanare le perdite causate dalla pandemia e rilanciare l'economia. La riforma per la «semplificazione in materia di contratti pubblici» è uno degli obiettivi contemplati in detto piano, che ha avuto inizio con la legge delega n. 78/22, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di contratti pubblici, «anche al fine di adeguarla al diritto europeo ed ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali». Il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 rappresenta il principale decreto attuativo che riordina, in conformità della normativa europea, la disciplina dei contratti pubblici. Alcune previsioni, come ad esempio i contratti sottosoglia di rilevanza transfrontaliera, addirittura superano il livello minimo di regolazione previsto dalla normativa unitaria (cosiddetto *gold plating*). Ciò non riguarda però la nozione di «organismo di diritto pubblico», che rappresenta una costante imposta dal legislatore comunitario a partire dal 2004 per definire gli enti che devono essere sottoposti a normativa pubblicistica nella procedura di contrattazione.

In sostanza, la nozione di organismo pubblico - contemplata nell'art. 3, comma 1, lett. d), decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e poi confluita negli artt. 13, comma 6 e 1, comma 1, lett. e), all. I.1 decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 - non è altro che il recepimento pedissequo della medesima definizione con la quale, dapprima gli art. 2 della direttiva 2004/17/CE e 1, comma 9 della direttiva 2004/18/CE e, successivamente, l'art. 2, comma 1 n. 4 della direttiva 2014/24 UE, attualmente vigente, hanno stabilito l'ambito di operatività della procedura dell'evidenza pubblica.

Orbene, l'intervento normativo della cui legittimità si discute esclude l'attribuzione della qualifica di organismo di diritto pubblico all'ente Fondazione Milano Cortina 2026, nonostante la sussistenza dei requisiti previsti dalla direttiva unionale 2014/24 e dunque in violazione della stessa, con incidenza in un procedimento che ha ad oggetto fattispecie penali fondate su detta nozione extrapenale, una delle quali (la corruzione) anche oggetto di uno specifico obbligo sovranazionale di penalizzazione (sentenza n. 37/19).



Nessun contrasto con il principio di legalità in materia penale si verifica quando una norma sovranazionale imponga un obbligo di criminalizzazione, cioè vincoli il legislatore nazionale a introdurre o mantenere nel proprio ordinamento una legge penale che incrimini una data tipologia di condotta. Occorre, tuttavia, la specifica previsione di un obbligo di criminalizzazione, non essendo sufficiente un mero obbligo di «considerare» l'introduzione di una fattispecie di reato (sentenza n. 95/25).

Per il delitto di corruzione tale obbligo è espressamente previsto dalla convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 (nota come convenzione di Merida), ratificata con legge nazionale del 3 agosto 2009, n. 116.

L'art. 15 della Convenzione di Merida impone espressamente a ciascuno Stato Parte di adottare «le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale» all'accordo corruttivo avente ad oggetto l'intenzionale promessa, offerta, concessione ad un pubblico ufficiale, direttamente od indirettamente, di un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali; vantaggio sollecitato o accettato dal pubblico ufficiale.

Risulta dunque previsto uno specifico obbligo di incriminazione, cui il legislatore italiano ha adempiuto con la previsione degli artt. 318 e ss c.p.

Da detta norma pattizia è implicitamente desumibile anche il divieto di regressione (obbligo di «*stand still*», traducibile letteralmente come «stare fermo»), peraltro confermato dagli stessi obiettivi ispiratori della convenzione, enunciati nel suo preambolo, in cui la corruzione è menzionata come fonte di preoccupazione, in quanto considerata minaccia «per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto».

Il divieto assoluto di regressione non può essere riferito alla sola abrogazione secca della norma incriminatrice, ma a tutti quegli interventi normativi che, in qualche modo, restringano l'operatività della fattispecie incriminatrice e vi sottraggano fatti che sarebbero altrimenti sussumibili nella previsione sovranazionale. Se così non fosse, si incentiverebbero interventi nominativi che, eludendo il divieto di abrogazione, attraverso abrogazioni tacite, leggi-provvedimento o delimitative, svuoterebbero di fatto la portata incriminatrice della norma nazionale, creando - senza limiti - zone di irrilevanza penale, che il nostro Stato si è invece impegnato a sanzionare penalmente. Lo stesso accordo enuncia, nella parte introduttiva, che l'approccio - per prevenire e combattere efficacemente la corruzione - deve essere «globale e multidisciplinare», attribuendo con ciò rilevanza anche alle norme extrapenali che incidono sulla procedura amministrativa.

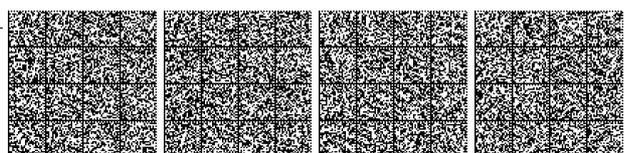
Il carattere assoluto e generale del divieto di regressione è confermato dalla previsione contenuta nell'art. 30 della convenzione delle Nazioni Unite che contempla esclusivamente la possibilità per uno Stato Parte di riconoscere l'immunità o privilegi giurisdizionali ai propri pubblici ufficiali, purché ciò sia giustificato dal proprio «sistema giuridico» e dai propri «principi costituzionali».

Si è visto come la norma provvedimentale che si rimette alla Corte sia invece in contrasto con i nostri principi costituzionali, alcuni dei quali espressamente richiamati nella stessa convenzione, che all'art. 9 invita gli Stati a prendere «le misure necessarie per creare sistemi appropriati di stipulazione degli appalti pubblici che siano basati sulla trasparenza, la concorrenza e su criteri obiettivi per l'assunzione delle decisioni e che siano efficaci, *inter alia*, per prevenire la corruzione». Nel preambolo sono altresì richiamati «i principi di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, di equità, di responsabilità e di uguaglianza dinnanzi alla legge e la necessità di salvaguardare l'integrità e di favorire la cultura del rifiuto della corruzione».

A ciò deve aggiungersi che la qualifica di organismo pubblico, sulla quale incide la norma provvedimentale in esame, è espressamente richiamata dalla stessa convenzione di Merida per specificare la qualifica propria del pubblico ufficiale nel delitto di corruzione. In proposito, espressamente si indica, all'art. 2, che può essere tale «qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione, anche per un organismo pubblico od una pubblica impresa».

Significativa sulla rilevanza di qualsiasi forma di regressione rispetto ad un obbligo di incriminazione sovranazionale è la pronuncia della Corte costituzionale n. 28/2010, con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di sottoprodotti, nella parte in cui contemplava le ceneri di pirite, che dunque non avrebbero potuto mai qualificarsi come «rifiuti», anche se il produttore se ne fosse disfatto (contrariamente a quanto statuito dalla direttiva 75/442/CEE), con conseguente inapplicabilità delle norme incriminatrici di cui alla parte quarta del medesimo decreto legislativo.

Pur non ricorrendo un'ipotesi di abrogazione della norma incriminatrice in materia di rifiuti, con una nozione extrapenale entrata a far parte della norma incriminatrice era stata, dunque, sottratta alla sua operatività una specifica tipologia di rifiuto. Anche in quel caso si verteva in materia di reato per il quale era previsto un obbligo di incriminazione sovranazionale, in virtù della direttiva comunitaria 19 novembre 2008, n. 99. Analogamente al caso di cui è



procedimento, vi fu un intervento normativo (art. 183, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo n. 152/2006) che, incidendo su un elemento normativo della fattispecie penale (sottoprodotto non qualificabile come rifiuto) e violando una preesistente direttiva comunitaria (n. 75/442) - che invece obbligava a considerare in taluni casi anche la pirite di ferro come rifiuto - aveva sottratto taluni rifiuti all'ambito di operatività delle norme incriminatrici di cui agli artt. 256 e 257 dello stesso decreto legislativo n. 152/2006.

L'intervento della Corte fu motivato con riferimento alla necessità di non lasciare impunte «alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.».

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 ss. legge n. 87/1953 ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76 conv. con mod. dalla legge 8 agosto 2024, n. 111, in relazione agli artt. 353 e 319, 320, 321 c.p., per violazione degli artt. 3 e 77, nonché degli artt. 11, 117, comma 1, della Costituzione, questi ultimi in relazione agli obblighi discendenti dall'art. 2, comma 1 n. 4 della direttiva 2014/24 UE nonché dagli artt. 2, 9, 15 e 30 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116.*

*Sospende il giudizio in corso nei confronti degli indagati e i relativi termini di prescrizione fino alla data di definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice procedente.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.*

*Manda la cancelleria per la comunicazione alle parti e la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Dispone che la Cancelleria trasmetta alla Corte Costituzionale gli atti del presente giudizio con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.*

Milano, 5 novembre 2025

*Il Giudice:* NOBILE

25C00303

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-052) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

<b>Tipo A</b>	<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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	<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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	<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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	<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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	<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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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 € <b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € <b>55,46</b>

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](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ <b>18,00</b>

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

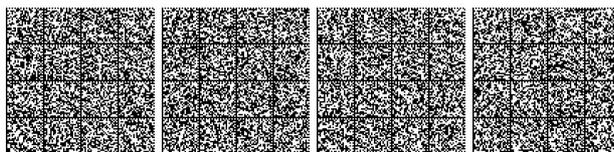
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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





€ 12,00

