

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 53

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 31 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. 201. Sentenza 20 ottobre - 29 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Liberazione anticipata - Facoltà del condannato, introdotta con novella legislativa, di formulare istanza per il riconoscimento dei semestri - Condizione - Sussistenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari - Irragionevolezza, violazione della finalità rieducativa della pena e dei principi del giusto processo - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69-bis, comma 3, come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 111, sesto comma. . . . . Pag. 1

### N. 202. Sentenza 20 ottobre - 29 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Violenza sessuale di gruppo - Trattamento sanzionatorio - Possibilità, nei casi di minore gravità, per il giudice di diminuire la pena in misura non eccedente i due terzi - Omessa previsione - Disparità di trattamento e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Codice penale, art. 609-octies.
- Costituzione, artt. 3 e 27. . . . . Pag. 15

### N. 203. Sentenza 23 settembre - 29 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Processo minorile - Sospensione del processo con messa alla prova - Ambito di applicazione - Esclusione, a seguito di novella legislativa, per i delitti di violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo, anche aggravati, nei «casi di minore gravità» - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

**Processo penale - Processo minorile - Sospensione del processo e messa alla prova - Ambito di applicazione - Esclusione, a seguito di novella legislativa, per i delitti aggravati di violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di protezione dell'infanzia e della gioventù e della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, art. 28, comma 5-bis, come aggiunto dall'art. 6, comma 1, lettera c-bis), del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, e 117, primo comma; direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016; raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 5 novembre 2008; Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore; Regole minime delle Nazioni Unite sull'amministrazione della giustizia minorile (cosiddette Regole di Pechino); Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà (cosiddette Regole dell'Avana). . . . . Pag. 23



## N. 204. Sentenza 4 novembre - 29 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, relative al suicidio medicalmente assistito - Requisiti per l'accesso, mediante rinvio agli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 - Procedura di presentazione della domanda da parte dell'interessato - Possibilità che la domanda sia presentata anche per mezzo di un suo delegato - Procedure per la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio assistito e per la determinazione delle relative modalità di attuazione - Fissazione di termini perentori - Previsione dell'obbligatorio coinvolgimento delle aziende sanitarie locali nell'esecuzione del suicidio medicalmente assistito - Qualificazione delle relative prestazioni e dei relativi trattamenti quali un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza - Possibilità, da parte del paziente, di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento - Ipotesi contraddittoria rispetto al vincolo per cui il paziente deve autosomministrarsi il farmaco - Violazione, complessivamente, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale, anche parziale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, relative al suicidio medicalmente assistito - Individuazione, in particolare, delle suddette finalità - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento penale e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, relative al suicidio medicalmente assistito - Istituzione, in particolare, di commissioni permanenti multidisciplinari per l'esame dei requisiti per l'accesso alla prestazione e la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei LEA - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16, intero testo, e artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *l)* ed *m)* e terzo. ....

Pag. 35

## N. 205. Sentenza 17 novembre - 29 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Immigrazione - Trattenimento o proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale o dello straniero irregolare espulso - Giudice competente, a seguito di novella legislativa introdotta con decreto-legge - Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida - Impugnazione del relativo provvedimento presso la Cassazione - Termini - Cinque giorni dalla sua commissione - Condizioni - Lamentato eccesso di potere giurisdizionale e violazione di legge penale, con esclusione del vizio di motivazione - Regime intertemporale della novella - Denunciata violazione dei criteri di decretazione d'urgenza e del diritto, garantito anche a livello europeo e convenzionale, di difesa - Inammissibilità delle questioni.**

**Straniero - Immigrazione - Convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale - Giudice competente, a seguito di novella legislativa - Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, anziché la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio del giudice naturale, della concentrazione della giurisdizione per determinate materie (nel caso di specie: in materia di asilo) - Non fondatezza delle questioni.**



- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, comma 1, lettere a) e b), 18, comma 1, lettera a), numeri 1), 2) e 3), 18-bis, comma 1, lettere a) e b), numeri 1) e 2), e 19.
- Costituzione, artt. 3, 10, terzo comma, 11, 24, 25, primo comma, 77, secondo comma, 102, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 5, paragrafi 1, lettera f) e 4; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 6, 18 e 47; direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, art. 26; direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, art. 9. ....

Pag. 54

## N. 206. Sentenza 19 novembre - 29 dicembre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Referendum - Referendum abrogativo - Campagna informativa per i referendum indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025 - Quesito denominato «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extra-comunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana» - Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Comitato promotore Cittadinanza nei confronti dell'indicata Commissione - Denunciata lesione delle proprie prerogative, in ragione della mancanza di spazi di comunicazione politica idonei - Insussistenza del requisito soggettivo del Comitato ricorrente - Inammissibilità del conflitto.**

- Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025, artt. 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 48 e 75. ....

Pag. 69

## N. 207. Sentenza 1° - 29 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

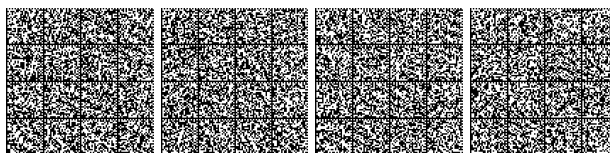
**Reati e pene - Danneggiamento - Ammissione alla sospensione condizionale della pena - Condizione - Eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza - Non fondatezza della questione.**

**Reati e pene - Danneggiamento - Ammissione alla sospensione condizionale della pena - Condizione - Eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna - Applicazione della condizione anche ai casi commessi sulle cose indicate all'art. 625, primo comma, n. 7, cod. pen. - Denunciata disparità di trattamento rispetto al reato di furto degli stessi beni aggravato dalla violenza sulle cose - Non fondatezza della questione.**

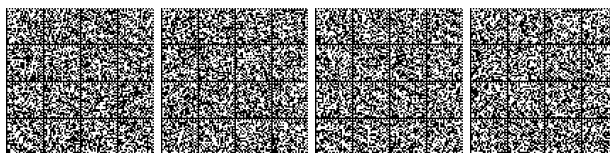
**Reati e pene - Danneggiamento - Ammissione alla sospensione condizionale della pena - Condizione - Eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna - Applicazione della condizione anche ai casi commessi con violenza alla persona o con minaccia su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Denunciata disparità di trattamento rispetto al reato di furto degli stessi beni aggravato dalla violenza sulle cose - Non fondatezza della questione.**

- Codice penale, art. 635, quinto comma.
- Costituzione, art. 3. ....

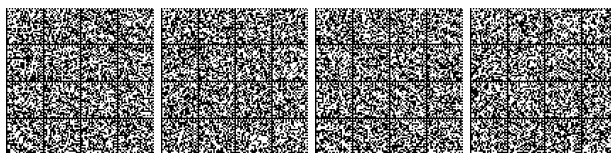
Pag. 76



- N. **208.** Ordinanza 1° - 29 dicembre 2025  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni personali al viso - Trattamento sanzionatorio - Innalzamento, a seguito di novella legislativa, del minimo a otto anni di reclusione - Possibilità di diminuire la pena 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 proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**
- Codice penale, art. 583-*quinquies*.
  - Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma. . . . . Pag. 82
- N. **209.** Ordinanza 1° - 29 dicembre 2025  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto, introdotta per il reato di rapina con sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità della pena e della sua funzione rieducativa - Questione già decisa con sentenza n. 117 del 2025 - Manifesta inammissibilità della questione.**
- Codice penale, art. 69, quarto comma.
  - Costituzione, artt. 3 e 27. . . . . Pag. 84
- N. **210.** Sentenza 22 ottobre - 30 dicembre 2025  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Adozione e affidamento - Adozione di minori in casi particolari - Cognome dell'adottato - Possibilità, con la sentenza di adozione, di assumere il solo cognome dell'adottante, se i consensi e gli assensi richiesti dalla legge sono favorevoli a tale effetto e se esso risponde all'interesse del minore - Omessa previsione - Irragionevole violazione dell'identità personale del minore - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 55, in relazione all'art. 299, primo comma, del codice civile.
  - Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. . . . . Pag. 87
- N. **211.** Sentenza 5 novembre - 30 dicembre 2025  
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Elezioni - Norme della Provincia autonoma di Trento - Innalzamento, mediante novella della legge statutaria, del limite al numero dei mandati consecutivi alla carica di Presidente della Provincia (tre, in luogo di due) nonché del numero di mesi, anche non continuativi, nell'esercizio delle funzioni, per l'operatività del divieto (settantadue, in luogo di quarantotto) - Violazione del principio dell'ordinamento giuridico del divieto del terzo mandato consecutivo per il presidente di un organo eletto a suffragio universale e diretto - Illegittimità costituzionale.**
- Testo di legge della Provincia di Trento, approvato a norma dell'art. 47 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, art. 1, primo e secondo comma.
  - Costituzione, artt. 2, 3, 48 e 51; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 47. . . . . Pag. 97
- N. **212.** Sentenza 17 novembre - 30 dicembre 2025  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, quale componente del tribunale dell'appello, si sia pronunciato in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato (ex art. 310 cod. proc. pen.), quando la pronuncia riguardi aspetti non meramente formali del provvedimento impugnato - Omessa previsione - Violazione dei principi della terzietà e imparzialità della giurisdizione - Illegittimità costituzionale.**



- Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, quale componente del tribunale del riesame, si sia pronunciato in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato (ex art. 309 cod. proc. pen.) - Omessa previsione - Disposizione avente la stessa natura di altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.**
- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
  - Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, primo comma, 27, secondo comma, e 101..... Pag. 107
- N. 213. Sentenza 2 - 30 dicembre 2025
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Ordinamento giudiziario - Giudice onorario - Requisiti per il conferimento dell'incarico, introdotti mediante delegazione legislativa - Titoli di preferenza - Prevalenza, in caso di uguale titolo di preferenza, della maggiore anzianità professionale o di servizio - Limiti - Valutazione massima di dieci anni di anzianità - Violazione dei principi e criteri di delega - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 4, comma 4.
  - Costituzione, art. 76..... Pag. 112
- N. 214. Sentenza 9 - 30 dicembre 2025
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Reati e pene - Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fattispecie aggravata dalla disponibilità di armi e dal numero di associati superiore a dieci - Trattamento sanzionatorio previsto per il "capo-promotore" - Reclusione non inferiore a ventiquattro anni - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena - Inammissibilità delle questioni.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 74, commi 1 e 4.
  - Costituzione, artt. 3 e 27; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 3. .... Pag. 118
- N. 215. Sentenza 20 ottobre - 30 dicembre 2025
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Limite - Automatico divieto, per come interpretato all'esito delle sentenze della Corte costituzionale n. 557 del 1988 e n. 345 del 1992, per coloro che hanno figli minori - Possibile deroga, in assenza di pregiudizio ai discendenti minori, rimessa alla valutazione del giudice - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto, anche convenzionale, al rispetto della propria vita privata, familiare e di relazione - Necessità di un intervento di sistema - Inammissibilità delle questioni.**
- Codice civile, art. 291, primo comma.
  - Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. .... Pag. 126
- N. 216. Sentenza 4 novembre - 30 dicembre 2025
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Pensioni - Pensionati percettori indebiti di pensioni, assegni e indennità erogati dall'INPS, ovvero responsabili di omissioni contributive - Garanzia dei relativi crediti maturati dall'Istituto - Possibilità di cessione, sequestro e pignoramento nei limiti di un quinto del loro ammontare, fatto salvo, per le pensioni ordinarie liquidate a carico dell'AGO, il trattamento minimo, anziché nei limiti più favorevoli al pensionato previsti dalle norme generali (art. 545 cod. proc. civ.) - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza e della garanzia previdenziale - Non fondatezza delle questioni.**
- Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 69.
  - Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma. .... Pag. 132





**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. 45. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 dicembre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Adozione e affidamento – Affidamento familiare del minore – Norme della Regione Campania – Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare – Previsione che l'affidamento familiare e la solidarietà familiare sono forme di intervento finalizzate a supportare le famiglie che versano in una temporanea situazione di difficoltà – Definizione dell'affidamento familiare – Previsione che gli affidamenti familiari residenziali e a tempo parziale sono promossi dal servizio sociale, attivo presso l'ambito territoriale o comune di residenza, d'intesa con gli esercenti la responsabilità genitoriale e si perfezionano con decreto di esecutività del giudice tutelare competente per territorio – Durata dell'affidamento.**

- Legge della Regione Campania 6 ottobre 2025, n. 16 (Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare), art. 2, commi 1, 2 e 3. ....

Pag. 157

- N. 248. Ordinanza della Corte dei conti del 25 novembre 2025

**Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Previsti 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. 160

- N. 249. Ordinanza della Corte dei conti del 26 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. 183



## N. 250. Ordinanza della Corte dei conti del 27 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*. . . . .

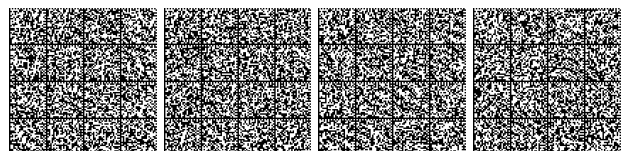
Pag. 202

## N. 251. Ordinanza della Corte dei conti del 28 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. 220



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 201

*Sentenza 20 ottobre - 29 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Liberazione anticipata - Facoltà del condannato, introdotta con novella legislativa, di formulare istanza per il riconoscimento dei semestri - Condizione - Sussistenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari - Irragionevolezza, violazione della finalità rieducativa della pena e dei principi del giusto processo - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69-*bis*, comma 3, come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 111, sesto comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

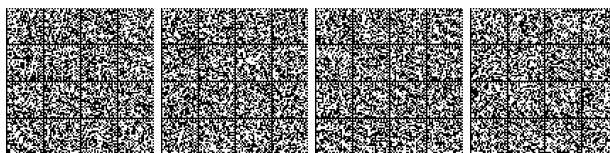
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 69-*bis*, comma 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112, promossi dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto e dal Magistrato di sorveglianza di Napoli, con ordinanze del 25 marzo 2025 e del 10 marzo 2025, iscritte rispettivamente ai numeri 73 e 75 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 25 marzo 2025, iscritta al n. 73 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69-bis, comma 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà), come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112, censurandolo «nella parte in cui prevede che il condannato possa formulare istanza di liberazione anticipata soltanto quando abbia espressamente indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza relativa, di avere all'ottenimento del beneficio uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2» del medesimo articolo.

1.1.- Il rimettente è chiamato a valutare due istanze di liberazione anticipata, relative ai semestri dal 24 novembre 2023 al 24 maggio 2024 e dal 24 maggio al 24 novembre 2024, presentate da A. S., detenuto presso la Casa circondariale di Terni in esecuzione della pena di quattro anni, dieci mesi e tre giorni di reclusione, determinata con ordine di esecuzione della Procura generale della Corte d'appello di Napoli emesso il 4 settembre 2024.

Il giudice *a quo* precisa che il citato provvedimento:

- indica come data d'inizio dell'espiazione della pena il 22 marzo 2023;
- fissa come termine di fine pena il 10 dicembre 2027, tenuto conto delle riduzioni già riconosciute all'interessato, a titolo di liberazione anticipata e per i periodi antecedenti al 24 novembre 2023, da diversi uffici di sorveglianza;
- ai sensi del comma 10-bis dell'art. 656 del codice di procedura penale, introdotto dal d.l. n. 92 del 2024, come convertito, indica le detrazioni di pena ulteriormente fruibili a titolo di liberazione anticipata in caso di partecipazione del condannato al percorso rieducativo, le quali condurrebbero a rideterminare il fine pena all'8 dicembre 2026.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente rammenta che l'art. 5 del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, ha modificato il procedimento per la concessione della liberazione anticipata, stabilendo, da un lato, che l'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della detrazione di pena sia di regola effettuato d'ufficio dal magistrato di sorveglianza, nei casi previsti dai commi 1 e 2 del novellato art. 69-bis ordin. penit., e dall'altro, che il condannato possa formulare istanza di liberazione anticipata solo quando vi abbia uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2, da indicare, a pena di inammissibilità, nell'istanza medesima (comma 3).

Alla luce della novella legislativa - applicabile nel caso in esame, in forza del principio *tempus regit actum* che governa le modifiche normative di natura processuale - le istanze sarebbero inammissibili. L'interessato non si trova, infatti, nelle situazioni previste dai commi 1 e 2 dell'art. 69-bis, né ha indicato lo «specifico interesse» ora richiesto dal comma 3 di tale articolo. Solo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale consentirebbe al giudice *a quo* di valutare il merito delle istanze, valorizzando le relazioni acquisite, che attesterebbero il percorso trattamentale positivo dell'istante, in ragione della condotta corretta serbata, della partecipazione a corsi scolastici e dell'attività lavorativa intramuraria.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente dubita della compatibilità della nuova disciplina con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. sulla base di articolati argomenti, che possono essere così sintetizzati.

1.3.1.- Anzitutto, il giudice *a quo* osserva che la riforma operata dal d.l. n. 92 del 2024, come convertito, «vira da un regime di concessione della liberazione anticipata in cui l'istanza di parte costituiva la regola, ad una residualità di tale opzione», atteso che la valutazione sulla computabilità delle detrazioni di pena avviene ex officio e solo in occasione del vaglio di un'istanza di misura alternativa o di altro beneficio penitenziario per i quali la liberazione anticipata incida sul quantum di pena già espia, e pertanto sulla concedibilità del beneficio richiesto, oppure in prossimità del fine pena.

Poiché soltanto in tali occasioni il magistrato di sorveglianza sarebbe chiamato, d'ufficio, a valutare se l'interessato abbia partecipato al percorso rieducativo, questi, non potendo più chiedere periodicamente un riscontro circa la correttezza della propria condotta al fine della liberazione anticipata, resterebbe per lunghi periodi in una «condizione di attesa», perdendo «quella relazione dialogica [...] con il magistrato di sorveglianza, in grado sia di fargli percepire immediatamente il premio di una condotta partecipativa rispetto alle regole del trattamento, sia l'eventuale gravità, al contrario, di comportamenti involutivi intervenuti, mediante la sanzione del rigetto dell'istanza» di liberazione anticipata.

D'altra parte, la possibilità per il condannato di sollecitare il vaglio giudiziale sulla propria condotta, in momenti diversi da quelli in cui interviene la valutazione officiosa, resterebbe «confinata in un perimetro assai ristretto», poiché presidiata dalla necessità di indicare un interesse specifico; interesse che, alla stregua della relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 92 del 2024, si identificerebbe essenzialmente in quello a ottenere lo «scioglimento» del cumulo delle pene. Ciò in netta discontinuità rispetto al sistema precedente, in cui il condannato era titolare del «diritto a



richiedere la liberazione anticipata non appena avesse maturato un semestre di pena eseguito, senza dover esplicitare alcun interesse diverso da quello in re ipsa a conoscere la valutazione relativa al comportamento tenuto e ad apprendere, in via definitiva, quale riduzione di pena ciò gli avesse garantito».

1.3.2.- Il nuovo assetto procedimentale non solo sarebbe foriero di difficoltà di ordine pratico, in ragione della concentrazione delle valutazioni sulla liberazione anticipata in momenti prefissati e del conseguente rischio dell'accumularsi di ritardi pregiudizievoli per le persone condannate, al limite costrette a rimanere in carcere «anche ben oltre il “fine pena virtuale”»; ma risulterebbe anche contrario alla finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., poiché produrrebbe la «sostanziale vanificazione dell'effetto psicologico di rafforzamento dei propositi rieducativi, che le periodiche valutazioni della partecipazione al trattamento hanno sin qui prodotto sulle persone detenute, quale sprone ad una condotta conforme alle regole ed improntata, ben prima e al di là della concedibilità di misure alternative, alla risocializzazione».

1.3.3.- Il vigente assetto normativo sarebbe, inoltre, irragionevole e dunque contrario all'art. 3 Cost., nella misura in cui mantiene «un metro di giudizio semestrale delle condotte del condannato» senza però farne più derivare, se non in presenza di uno specifico interesse, il diritto a conoscere, trascorso ciascun semestre, se tali condotte costituiscano «una esecuzione penale partecipativa rispetto al trattamento, o al contrario non meritevole di tale positivo giudizio».

1.3.4.- L'irragionevolezza sarebbe ancor più evidente nel caso di specie, in cui il condannato ha già ottenuto in precedenza detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata, sulla base di istanze formulate in termini identici a quelle che invece, ora, dovrebbero ritenersi inammissibili, anche se riferibili a periodi antecedenti l'entrata in vigore del d.l. n. 92 del 2024, come convertito. L'interessato subirebbe dunque incolpevolmente «una regressione trattamentale, perdendo il diritto, vantato sino all'entrata in vigore del nuovo art. 69-bis ordin. penit., di conoscere con esattezza il proprio fine pena» al compiersi di ciascun semestre di detenzione, al fine di «iniziare[re] [...] a programmare concretamente il suo rientro in società».

Il disconoscimento del percorso rieducativo effettivamente compiuto dal condannato che abbia già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio si porrebbe in contrasto «- se non con l'art. 25, secondo comma, Cost. - con il principio di eguaglianza e di finalismo rieducativo della pena (artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.)» (è citata la sentenza n. 32 del 2020 di questa Corte), essendo «radicalmente differente poter contare su una valutazione che giunge, a richiesta, semestre dopo semestre, rispetto all'attesa, nell'incertezza della effettiva concessione, rimessa ad una fase posticipata, in ipotesi anche di anni».

1.3.5.- La novella recata dal d.l. n. 92 del 2024, come convertito, si risolverebbe dunque in «un grave vulnus al senso stesso della liberazione anticipata come cartina di tornasole, non a caso opportunamente semestralizzata dal legislatore, del comportamento tenuto dalla persona condannata nel tempo, vero e proprio congegno dialogico che, mediante le istanze di parte, consente all'interessato di ricevere cadenzate, periodiche, risposte, che siano di orientamento al proprio comportamento, e che permettono al magistrato di sorveglianza di valutare le evoluzioni personalologiche del condannato con una periodicità prossima agli accadimenti positivi e negativi che caratterizzano la vita penitenziaria dell'interessato».

Il rimettente richiama in proposito le considerazioni della sentenza n. 276 del 1990 di questa Corte, secondo cui la cadenza semestrale della valutazione per la concessione della liberazione anticipata sarebbe «il punto di forza dello strumento rieducativo», rappresentando «una sollecitazione che impegna le energie volitive del condannato alla prospettiva di un premio da cogliere in breve lasso di tempo, purché in quel tempo egli riesca a dare adesione all'azione rieducativa»; sollecitazione suscettibile di condurre gradualmente allo «sviluppo di un diverso modo di essere, conseguente alla soddisfazione per i risultati raggiunti e alla fiducia acquisita nelle forze del proprio impegno».

Ad avviso del giudice *a quo*, la stringente limitazione alla possibilità di presentare, semestre per semestre, l'istanza di liberazione anticipata comprometterebbe la finalità rieducativa dell'istituto, «inibendo quel percorso di progressiva maturazione personale, che la Corte Costituzionale considerava il cuore stesso del beneficio, postergando fino ad un consuntivo finale, deprivato della sua valenza educativa, ogni confronto con i propri comportamenti, come ad uno studente cui fosse concesso di conoscere l'esito del suo percorso di studio solo alla fine, interdicensi anche per anni l'accesso ad un confronto con l'istituzione scolastica circa l'adesione mostrata, periodo per periodo, ed impedendogli al contempo anche di riorientare, ove necessario, le sue condotte in termini positivi».

Tale compromissione sarebbe particolarmente significativa nel contesto attuale, segnato dal diffuso sovraffollamento carcerario e dalla conseguente difficoltà di attivare percorsi risocializzanti individualizzati; contesto in cui «poter scandire mediante le valutazioni periodiche della condotta partecipativa, il tempo immobile della detenzione, costituisce un incentivo, e a volte il solo incentivo, residuo, in grado di rinforzare i propositi del condannato di procedere nel suo cammino rieducativo».

1.3.6.- Inoltre, a fronte della limitata possibilità che il magistrato di sorveglianza valuti ex officio la concessione della liberazione anticipata prima dell'approssimarsi del fine pena, la necessità che l'interessato allegghi uno specifico interesse per sollecitare il vaglio giudiziale esibirebbe «ulteriori profili di contrarietà alla finalità rieducativa della pena e di irragionevolezza».



Ai termini dell'art. 69-bis, comma 1, ordin. penit., infatti, la valutazione officiosa del magistrato di sorveglianza sulla concessione della liberazione anticipata avverrebbe non in occasione di qualsivoglia istanza di misura alternativa o altro beneficio penitenziario, ma soltanto nella misura in cui la detrazione sia rilevante per determinare il quantum di pena espiata necessario per accedere al beneficio di volta in volta richiesto. In questo modo, ogni qualvolta tale rilevanza difetti, e non sia mai stata presentata, per mancanza di uno specifico interesse, un'istanza di liberazione anticipata, la magistratura di sorveglianza dovrebbe vagliare la concedibilità della misura alternativa senza che sia mai stata adottata una decisione sulla liberazione anticipata. E tuttavia, la misura della pena residua calcolata al netto delle detrazioni a titolo di liberazione anticipata inciderebbe significativamente sulla valutazione giudiziale circa «il significato e la credibilità di un programma di misura alternativa» e sul calcolo dei tempi di osservazione intramuraria aggiuntiva disponibili.

In definitiva, l'impossibilità di «cumulare semestre dopo semestre» le valutazioni giudiziali sulla concedibilità della liberazione anticipata, «veri e propri mattoni fondativi di un più ampio edificio rieducativo», renderebbe in concreto più difficile per il condannato l'accesso a misure alternative alla pena detentiva, sia perché egli sarebbe privato di un «pregnante strumento pedagogico-propulsivo», sia perché il tribunale di sorveglianza potrebbe valutare la concedibilità della misura alternativa sulla base di un quantum di pena ancora da espiare, più alto di quello che risulterebbe se fossero state già concesse periodicamente le detrazioni a titolo di liberazione anticipata. Il condannato si vedrebbe «inibita una ricostruzione certa, e non soltanto sperata, del suo fine pena reale», e non potrebbe dunque «programmare in modo realistico le tappe del suo percorso risocializzante», anche nel predisporre un programma di misura alternativa da sottoporre al vaglio del tribunale di sorveglianza.

1.3.7.- La pur comprensibile finalità deflattiva sottesa al d.l. n. 92 del 2024, come convertito, inciderebbe gravemente sulla costruzione del percorso rieducativo del condannato, aggiungendo «elementi di incertezza alla quotidianità della detenzione, che si traducono in un surplus di afflittività», contrario all'art. 27, terzo comma, Cost. anche sotto il profilo dell'umanità della pena, poiché, irragionevolmente, la liberazione anticipata si trasformerebbe in «un esibito (ma solo sperato) premio per la condotta partecipativa, che [...] matura semestre dopo semestre, ma che l'interessato non può esigere a domanda, ma solo in particolari circostanze e dopo lunghe attese».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso all'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate «in modo manifesto».

2.1.- Pur evocando la violazione di parametri costituzionali, il rimettente solleciterebbe, in sostanza, un sindacato di questa Corte sull'opportunità delle scelte del legislatore, cui invece compete «[la] più ampia discrezionalità [...] in materia di politica criminale e diritto penale», salvo il limite della non manifesta arbitrarietà. Quest'ultimo non sarebbe nella specie valicato, poiché l'opzione di subordinare l'istanza di liberazione anticipata a uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 69-bis ordin. penit., sarebbe frutto di «una valutazione [...] ragionata e ragionevole» del Parlamento. L'istituto della liberazione anticipata, peraltro, non sarebbe costituzionalmente imposto, né la Costituzione prescriverebbe alcunché in ordine alle modalità procedurali della relativa istanza.

2.2.- Neppure sussisterebbe il lamentato contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost. L'introduzione del requisito dello specifico interesse non creerebbe infatti uno sbarramento assoluto alla possibilità che il condannato formuli istanza di liberazione anticipata, ad esempio - come illustrato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 92 del 2024 - per ottenere il cosiddetto scioglimento del cumulo.

Inconferente sarebbe il richiamo alla sentenza n. 276 del 1990 di questa Corte, i cui assunti non sarebbero più coerenti con l'attuale «cultura penitenziaria», che ha «progressivamente attualizzato le dinamiche del rapporto condannato-Magistrato di sorveglianza a vantaggio del primo, emancipatosi dal necessario ed ineludibile controllo del secondo sulla correttezza ed efficacia del proprio comportamento, rendendolo consapevole dei vantaggi che una condotta conforme ai programmi rieducativi può dispiegare sulla concessione dei benefici penitenziari e sullo stesso quantum di pena da scontare».

La funzione rieducativa della pena potrebbe esplicitarsi a prescindere dall'«incontro semestral[e]» del condannato con il magistrato di sorveglianza in occasione dell'istanza di liberazione anticipata, potendo giovare di «altri e diversi strumenti ed occasioni di confronto e di controllo dell'andamento del percorso rieducativo».

In ogni caso, la riforma non si porrebbe in contrasto con i principi affermati nella sentenza n. 276 del 1990, perché la valutazione sulla concessione della liberazione anticipata, pur potendo avvenire nel momento finale dell'espiazione della pena, andrebbe sempre riferita a ciascun singolo semestre.

Occorrerebbe poi considerare che l'art. 5 del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, ha altresì introdotto nell'art. 656 cod. proc. pen. il comma 10-bis, secondo cui l'ordine di esecuzione deve indicare la pena da espiare computando le detrazioni previste dall'art. 54 ordin. penit. e specificare che queste ultime non saranno riconosciute qualora durante il periodo di esecuzione della pena il condannato non abbia partecipato all'opera di rieducazione. Tale novità normativa scongiurerebbe



il rischio, prospettato dal rimettente, di compromissione della finalità rieducativa perseguita dalla liberazione anticipata, poiché il condannato sarebbe reso «perfettamente edotto dell'effettivo fine pena ove lo stesso segua il percorso rieducativo di reinserimento».

2.3.- Parimenti infondate sarebbero le censure di violazione dell'art. 3 Cost.

La disciplina censurata sarebbe pacificamente ispirata da una finalità deflattiva, e non travalicherebbe il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, sottraendosi dunque al sindacato di questa Corte. Si tratterebbe, anzi, di un'opzione legislativa «ragionevole e legittima», che tutela e valorizza tuttora l'interesse alla rieducazione del condannato, introducendo solamente una diversa regolamentazione procedurale.

Quest'ultima sarebbe connotata da «intrinseca ragionevolezza», poiché consentirebbe al magistrato di sorveglianza di «valorizzare tutte quelle situazioni eterogenee in cui il provvedimento possa rivestire una qualche utilità per il detenuto», al contempo evitando che «istanze reiterate nel tempo a scadenza semestrale prefissata, ma prive di immediata utilità concreta, finiscano per pregiudicare l'efficienza della giurisdizione, ingolfando i ruoli dei Giudici della sorveglianza» (è richiamata la sentenza n. 77 del 2018 di questa Corte sul carattere non illimitato della risorsa della giurisdizione).

3.- Con ordinanza del 10 marzo 2025, iscritta al n. 75 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27 [terzo comma] e 111, settimo [recte: sesto] comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69-bis della legge n. 354 del 1975, come sostituito dall'art. 5, comma 3, del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, «nella parte in cui si subordina la richiesta del beneficio della liberazione anticipata alla possibilità di rientrare nei limiti di pena per accedere a misure alternative (90 giorni anteriori) o di ottenere nello stesso termine la scarcerazione ovvero nella parte in cui si impone al detenuto, per la valutazione della richiesta, di indicare le ragioni specifiche per le quali si richiama il beneficio stesso».

3.1.- Il rimettente è investito dell'istanza di liberazione anticipata formulata, per il periodo compreso tra il 18 gennaio 2024 e il 18 gennaio 2025, da N. S., detenuto presso la Casa circondariale di Napoli Secondigliano.

Rileva il giudice *a quo* che l'interessato non si trova in alcuna delle condizioni previste dal novellato art. 69-bis ordin. penit., perché non può avere accesso, nei novanta giorni, a misure alternative alla detenzione o alla scarcerazione (essendo il termine finale di espiazione della pena fissato al 24 ottobre 2040), né ha allegato un interesse specifico a sostegno della propria istanza di liberazione anticipata. Quest'ultima dovrebbe, dunque, essere dichiarata inammissibile, «con grave pregiudizio per il trattamento rieducativo del detenuto». Di qui la rilevanza delle questioni.

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva quanto segue.

3.2.1.- Anzitutto il giudice *a quo* rammenta che, nel vigente ordinamento costituzionale, la pena ha assunto una peculiare connotazione di recupero sociale, secondo l'imperativo espresso dall'art. 27, terzo comma, Cost. (è citata la sentenza n. 313 del 1990 di questa Corte). Dal canto suo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha valorizzato la rieducazione come fondamentale funzione della pena negli Stati europei e il diritto del detenuto alla risocializzazione, quale aspetto della tutela della dignità umana (sono richiamate le sentenze della grande camera 9 luglio 2013, Vinters e altri contro Regno Unito e 26 aprile 2016, Murray contro Paesi Bassi). La liberazione anticipata parteciperebbe a tale obiettivo e costituirebbe «un istituto tipicamente volto alla progressione trattamentale, in funzione della rieducazione del detenuto».

Ripercorrendo le motivazioni della sentenza n. 276 del 1990 di questa Corte, il giudice *a quo* osserva che la liberazione anticipata è stata inserita nell'ordinamento penitenziario con l'intento di sollecitare l'adesione del detenuto al progetto rieducativo e che la parametrizzazione delle detrazioni di pena su un arco di tempo semestrale è funzionale a tale obiettivo, fornendo un incentivo a breve termine all'adozione di condotte partecipative. Al contrario, la prospettiva di ottenere «un beneficio disancorato dalla percezione immediata e posto temporalmente a chiusura del percorso di reclusione, a distanza anche di molti anni dal fatto», disincentiverebbe l'adesione del condannato al percorso trattamentale, «vanificando, nel divenire quotidiano, la rieducazione, costituzionalmente imposta».

La riforma operata con il d.l. n. 92 del 2024, come convertito, spezzerebbe la logica sinallagmatica sottesa alla liberazione anticipata e funzionale alla realizzazione della finalità rieducativa, così «discostando la partecipazione quotidiana alle attività carcerarie dal premio che il detenuto aspetta, in immediato, di ricevere per il singolo semestre di riferimento» e creando «uno scarto tra condotta adesiva all'opera di rieducazione e beneficio da riconoscere con imputazione semestralizzata», con pregiudizio alla progressione trattamentale e rischio di «un ridimensionamento importante degli atteggiamenti adesivi dei detenuti».

3.2.2.- Nell'economia del novellato art. 69-bis ordin. penit., l'istanza di liberazione anticipata potrebbe essere proposta solo nei novanta giorni precedenti alla richiesta di una misura alternativa alla detenzione, sicché l'istituto rileverebbe solo «in chiave "algebrica"», ossia in quanto «strumentale ad abbreviare la pena, per ottenere una misura alternativa».



La liberazione anticipata assumerebbe, dunque, una «funzione servente» rispetto alle misure alternative alla detenzione, allontanandosi dal suo scopo primario, ossia la rieducazione del detenuto, in attuazione del precetto di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.

Differendo la decisione sulla liberazione anticipata al novantesimo giorno precedente al maturare dei presupposti per l'accesso a una misura alternativa alla detenzione, o alla scarcerazione, la disposizione censurata inciderebbe irrimediabilmente sulla finalità rieducativa dell'istituto, precludendo al detenuto di avere contezza, nel corso dell'esecuzione della pena, della valutazione del magistrato di sorveglianza circa l'effettività dell'adesione al percorso di recupero e risocializzazione. D'altro canto, postergare il momento del vaglio giudiziale sulla liberazione anticipata creerebbe «una oggettiva difficoltà, a distanza di tempo, di riuscire a disporre di elementi concreti che possano ancorare i fatti e i comportamenti tenuti all'atteggiarsi della specifica congiuntura temporale in cui essi si sono concretizzati», rendendo così «difficile o impossibile un giudizio realistico ed effettivo sulla piena adesione al trattamento proposto, in ragione della collocazione temporale di semestri, ormai lontani nel tempo».

In definitiva, la novella recata dal d.l. n. 92 del 2024, come convertito, si porrebbe «in aperto contrasto con l'intento di incentivare una condotta partecipativa», così violando l'art. 27, terzo comma, Cost., e misconoscendo il diritto del detenuto di «scegliere il momento» in cui chiedere al magistrato un vaglio sulla condotta tenuta nel semestre di riferimento, in modo da instaurare «un rapporto valutativo diretto sul suo agire intramurario», utile ad orientare il proprio comportamento.

3.2.3.- La disciplina censurata sarebbe altresì contraria al canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché, istituendo un «collegamento strutturale» tra la liberazione anticipata e la possibilità di fruire di misure alternative alla detenzione, comprimerebbe la funzione rieducativa dell'istituto e priverebbe il detenuto della possibilità di fruire di uno stimolo - quello a vedersi la pena ridotta a fronte della partecipazione all'opera di rieducazione - che costituisce «il vero motore esecutivo della rieducazione quotidiana».

Né tale irragionevolezza sarebbe elisa dalla possibilità di presentare istanza di liberazione anticipata indicando uno «specifico interesse», ai sensi del comma 3 del censurato art. 69-bis, poiché tale ipotesi si ridurrebbe al caso in cui il detenuto richieda lo «scioglimento del cumulo» delle pene, e dunque presupporrebbe l'avvenuta espiazione della frazione di pena inerente al delitto cosiddetto ostativo risultando, ancora una volta, semplicemente funzionale all'accesso a una misura alternativa alla detenzione o alla scarcerazione nei novanta giorni successivi.

In realtà, sussisterebbe un «collegamento forte» tra il diritto al reinserimento sociale e il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., essendo compito della Repubblica configurare l'esecuzione della pena in modo idoneo alla rieducazione - e, dunque al reinserimento sociale - di coloro che pongano in essere condotte criminose in condizioni di disagio economico e sociale. Le strutture di esecuzione della pena costituirebbero d'altra parte formazioni sociali ai sensi dell'art. 2 Cost., all'interno delle quali la garanzia dei diritti inviolabili dovrebbe essere funzionale a consentire «forme di realizzazione della personalità "paritarie" rispetto alle persone libere», senza che la detenzione si carichi di un surplus afflittivo non necessario rispetto all'esecuzione della pena.

La rieducazione - come prescritto dall'art. 1 ordin. penit. e dall'art. 1 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà) - dovrebbe tendere al reinserimento sociale del detenuto, attraverso un processo da avviare fin dalle fasi iniziali dell'esecuzione penale, e non soltanto immediatamente prima del «fine pena», così che l'interessato possa gradualmente assumere consapevolezza dei valori fondamentali della convivenza sociale.

3.2.4.- La nuova formulazione dell'art. 69-bis sarebbe, infine, problematica anche «alla luce [...] di quanto indicato dall'art. 111 [sesto comma] Cost.», che stabilisce l'obbligo di motivazione di ogni provvedimento giurisdizionale.

E invero, essendo la motivazione «la cartina di tornasole della concreta conoscenza giudiziaria», non sarebbe possibile motivare correttamente il provvedimento sulla liberazione anticipata, che intervenga all'approssimarsi del termine per la richiesta di misure alternative alla detenzione o della scarcerazione, essendo difficile raccogliere dati e informazioni attendibili a distanza di anni dai periodi oggetto di valutazione; con pregiudizio sulla qualità della decisione giurisdizionale.

4.- Anche in questo giudizio, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e, comunque, sostenendo l'infondatezza delle questioni.

4.1.- Quanto ai profili di rito, inammissibile sarebbe la censura riferita all'art. 111, sesto comma, Cost., poiché tale parametro costituzionale, pur evocato nella motivazione dell'ordinanza di rimessione, non sarebbe indicato nel dispositivo.

Parimenti viziata da inammissibilità sarebbe la doglianza riferita all'art. 3 Cost., non avendo il giudice *a quo* individuato un *tertium comparationis*, ossia un «detenuto [...] irragionevolmente discriminato dalla nuova disciplina»; disciplina che, invece, non precluderebbe ad alcuna persona privata dalla libertà personale di formulare al magistrato di sorveglianza una motivata istanza di liberazione anticipata.



Infine, l'Avvocatura dello Stato eccepisce la mancata sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, osservando che la nozione di «specifico interesse» che deve sorreggere l'istanza di liberazione anticipata sarebbe sufficientemente ampia da consentire al magistrato di sorveglianza di valorizzare «tutte quelle situazioni in cui il provvedimento può rivestire una qualche utilità per il detenuto, anche nell'ambito del suo percorso trattamentale», senza che sia necessaria alcuna «valutazione di fondatezza/congruità dell'interesse».

4.2.- Nel merito, le censure del rimettente sarebbero, comunque, infondate.

4.2.1.- La novella all'art. 69-*bis* ordin. penit. recata dall'art. 5 del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, sarebbe ispirata sia da esigenze deflattive - mirando ad «alleggerire la Magistratura di sorveglianza da un numero eccessivo di istanze prive di alcuna utilità pratica per il detenuto» - sia dalla volontà di dare «certezza all'interessato sui tempi di trattazione delle istanze». Il tutto in un'ottica di razionalizzazione procedimentale, volta a garantire «tempi più certi e contenuti e una gestione ordinata delle domande sia da parte dell'Amministrazione penitenziaria che da parte degli Uffici giudiziari». La modifica normativa sarebbe altresì suscettibile di determinare «una rivalutazione della effettiva scansione dell'osservazione scientifica della personalità del detenuto, sotto forma di una verifica costante della sottoposizione al trattamento custodiale e della correlativa documentazione del percorso rieducativo».

4.2.2.- L'art. 69-*bis* della legge n. 354 del 1975 andrebbe letto alla luce delle coeve modifiche apportate all'art. 656 cod. proc. pen., in forza delle quali l'ordine di esecuzione deve ora indicare le detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata, così da rendere il destinatario edotto del possibile sconto premiale connesso alla partecipazione all'opera di rieducazione. Sarebbe così scongiurato il rischio, paventato dal rimettente, che la postergazione della decisione sulla liberazione anticipata disincentivi il detenuto a serbare una condotta partecipativa al trattamento e vanifichi così il contenuto rieducativo del beneficio. L'intervento riformatore rimarrebbe, così, fedele ai dettami della sentenza n. 276 del 1990, secondo cui la valutazione sulla liberazione anticipata, ove pure avvenga nel momento finale dell'espiazione della pena, va riferita ai singoli semestri nei quali il trattamento si è articolato.

A fronte dell'attribuzione al pubblico ministero di «incisivi poteri di intervento officioso», e dell'espresso ammonimento contenuto nell'ordine di esecuzione circa i benefici dell'adesione alla proposta trattamentale, l'interesse del detenuto ad «avere cognizione costante e reiterata della liberazione anticipata, secondo scansioni e tempi assai ravvicinati, oltre che decisi dall'interessato» dovrebbe considerarsi recessivo.

4.2.3.- Il comma 3 dell'art. 69-*bis* ordin. penit. consentirebbe poi al detenuto di formulare istanza di liberazione anticipata, in presenza di uno specifico interesse, sicché il magistrato di sorveglianza potrebbe comunque esaminare le istanze che rivestano un'utilità per l'interessato, al contempo dichiarando inammissibili quelle inutili e solo destinate ad aggravare il carico di lavoro dell'ufficio giudiziario, con pregiudizio per l'efficienza della giurisdizione, risorsa non illimitata (è citata la sentenza n. 77 del 2018 di questa Corte).

La nuova formulazione dell'art. 69-*bis* ordin. penit. costituirebbe, in definitiva, «legittimo esercizio» della discrezionalità del legislatore, e non paleserebbe profili di contrarietà agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

4.2.4.- Neppure sarebbe leso l'art. 111, sesto comma, Cost., poiché l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali non potrebbe ritenersi violato per la semplice circostanza che l'accertamento da svolgere riguardi fatti più o meno risalenti nel tempo.

Il rimettente ometterebbe poi di valorizzare l'art. 13 ordin. penit., che prescrive l'osservazione scientifica della personalità del detenuto o internato allo scopo, tra l'altro, di proporre un idoneo programma di reinserimento e l'inserimento, nella cartella personale dell'interessato, delle «indicazioni generali e particolari del trattamento» e dei suoi sviluppi e risultati; l'art. 63 ordin. penit., secondo cui i centri preposti debbono inserire le risultanze dell'osservazione nella cartella personale del detenuto o internato; l'art. 26, comma 5, del d.P.R. n. 230 del 2000, in base al quale, allo scadere di ogni semestre di custodia cautelare e di pena detentiva, è annotato il giudizio espresso dalla direzione sulla partecipazione del condannato all'opera di rieducazione, con particolare riferimento all'impegno dimostrato nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento e al mantenimento di corretti e costruttivi rapporti con gli operatori, con i compagni, con la famiglia e la comunità esterna. Tali elementi informativi sarebbero a disposizione del magistrato di sorveglianza che debba esprimersi sulla liberazione anticipata, sicché non potrebbe paventarsi alcun deficit conoscitivo derivante dalla postergazione del vaglio giudiziale sulla concessione di tale beneficio.

5.- Nelle memorie illustrative, di analogo tenore, l'Avvocatura ha rappresentato che il Consiglio dei ministri, nella seduta del 18 settembre 2025, ha approvato uno schema di decreto di modifica del d.P.R. n. 230 del 2000, finalizzato a dare attuazione, tra l'altro, all'art. 5 del d.l. n. 92 del 2024, come convertito.

Dei contenuti che qui rilevano di tale decreto, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* ed entrato in vigore nelle more del deposito della presente sentenza, si darà conto *infra*, al punto 4.5. del Considerato in diritto.



*Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 73 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69-bis, comma 3, ordin. penit., come sostituito dall'art. 5, comma 3, del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, censurandolo «nella parte in cui prevede che il condannato possa formulare istanza di liberazione anticipata soltanto quando abbia espressamente indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza relativa, di avere uno specifico interesse ad ottenere il beneficio, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2» del medesimo articolo.

2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 75 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 111, sesto comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'intero art. 69-bis della legge n. 354 del 1975, come sostituito dall'art. 5, comma 3, del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, «nella parte in cui si subordina la richiesta del beneficio della liberazione anticipata alla possibilità di rientrare, nei limiti di pena per accedere a misure alternative (90 giorni anteriori) o di ottenere nello stesso termine la scarcerazione ovvero nella parte in cui si impone al detenuto, per la valutazione della richiesta, di indicare le ragioni specifiche per le quali si richieda il beneficio stesso».

3.- Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni in larga parte sovrapponibili, sicché i relativi giudizi meritano di essere riuniti ai fini della decisione.

Nonostante la diversa individuazione del bersaglio delle censure nei dispositivi delle rispettive ordinanze (il solo comma 3 per il Magistrato di sorveglianza di Spoleto, l'intero art. 69-bis per il Magistrato di sorveglianza di Napoli), entrambi i rimettenti si dolgono in sostanza della necessità per il condannato, ai sensi del comma 3 del novellato art. 69-bis ordin. penit., di allegare uno specifico interesse per proporre istanza di liberazione anticipata, diverso da quello connesso al computo della misura della pena espiata ai fini dell'accesso a misure alternative o altri benefici, ovvero alla determinazione del termine di conclusione della pena in prossimità di essa - interessi, questi ultimi, di cui il magistrato di sorveglianza è tenuto a farsi carico d'ufficio, nelle scansioni temporali indicate dai commi 1 e 2.

Ne consegue che le questioni di legittimità costituzionale in esame debbono essere considerate circoscritte, appunto, al testo oggi vigente dell'art. 69-bis, comma 3, ordin. penit.

4.- Ai fini di una migliore comprensione delle questioni, è opportuna una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui la disciplina censurata si inserisce.

4.1.- Ai sensi dell'art. 54, comma 1, ordin. penit. («Liberazione anticipata»), «[a]l condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata».

Tale detrazione di pena è funzionale non solo ad abbreviare il periodo di detenzione che il condannato deve scontare, ma anche - come si evince dal comma 4 dell'art. 54 ordin. penit. - ad abbreviare la misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale.

4.2.- In base al testo originario dell'art. 69-bis ordin. penit. - come introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 19 dicembre 2002, n. 277 (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di liberazione anticipata) - la liberazione anticipata veniva concessa o negata dal magistrato di sorveglianza su istanza del condannato. Tale istanza poteva essere presentata in qualunque momento il condannato lo ritenesse opportuno: ossia dopo la maturazione di ciascun semestre, ovvero con cadenze più diradate; se del caso, anche in prossimità del fine pena o della maturazione dei termini per accedere a uno dei benefici menzionati dall'art. 54, comma 4, ordin. penit.

Il nuovo testo dell'art. 69-bis ordin. penit., integralmente sostituito dall'art. 5, comma 3, del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, contempla invece - come regola generale - un meccanismo di accertamento d'ufficio della sussistenza dei presupposti della liberazione anticipata.

Il comma 1 prevede, più in particolare, che tale accertamento venga effettuato dal magistrato di sorveglianza «[i]n occasione di ogni istanza di accesso alle misure alternative alla detenzione o ad altri benefici analoghi, rispetto ai quali nel computo della misura della pena espiata è rilevante la liberazione anticipata ai sensi dell'articolo 54, comma 4».

In tal modo, la concessione della liberazione anticipata - e l'accertamento dei relativi presupposti - diviene un adempimento d'ufficio pregiudiziale rispetto alla valutazione dell'istanza del detenuto di accedere a qualsiasi misura o beneficio rispetto al quale sia rilevante l'espiazione di una quota di pena. Tale istanza, peraltro, può essere presentata, ai sensi del secondo periodo del comma 1, non prima dei novanta giorni precedenti la data in cui il condannato potrebbe accedere alla misura o al beneficio, laddove gli siano riconosciute le detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata per ciascun semestre scontato.



Il comma 2 del nuovo testo dell'art. 69-*bis* stabilisce poi l'obbligo del magistrato di sorveglianza di procedere all'accertamento - ancora d'ufficio - della sussistenza dei presupposti per la concessione della liberazione anticipata, ove non siano già stati oggetto di valutazione in occasione delle istanze di cui al comma 1, «[n]el termine di novanta giorni antecedente al maturare del termine di conclusione della pena da espiare».

Una residuale ipotesi di concessione della liberazione anticipata su istanza dello stesso condannato è prevista, infine, dal nuovo comma 3, l'unico a essere in effetti censurato dai rimettenti (*supra*, 3). Esso prevede la facoltà del condannato di formulare la relativa istanza «quando vi abbia uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2, che deve essere indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza medesima».

4.3.- La relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 92 del 2024 (A.S. 1183 - XIX Legislatura), presentata in Senato, chiarisce che le modifiche previste dall'art. 5 di tale decreto-legge rispondono «in via principale all'esigenza di semplificare il procedimento per il riconoscimento della liberazione anticipata, sia per sgravare gli uffici di sorveglianza da una serie di incombenze, sia per dare maggiore certezza ai detenuti circa il maturare, nel corso dell'esecuzione della pena, del beneficio sia, infine, per evitare il rischio che il riconoscimento sopravvenga a troppa distanza dall'insorgere dei suoi presupposti, con effetti negativi sull'accesso ad altri benefici penitenziari e sulla individuazione del termine finale della pena».

In particolare, la novella dell'art. 69-*bis* è stata così illustrata: «la verifica dell'effettiva sussistenza del diritto alla detrazione, ossia della effettiva, positiva, partecipazione all'opera di rieducazione, viene spostata nei momenti nei quali la detrazione effettivamente rileva nella concreta vita del detenuto [...]. I momenti rilevanti sono costituiti, in via principale [...], dall'approssimarsi del termine di conclusione della pena da espiare, come individuato computando le detrazioni previste dall'articolo 54» (art. 69-*bis*, comma 1), salve le deroghe rappresentate dalla presentazione da parte del detenuto di istanze di accesso a misure alternative alla detenzione o ad altri benefici analoghi (comma 2) ovvero nel caso in cui il detenuto faccia richiesta della liberazione anticipata «per “uno specifico interesse”, diverso da quelli relativi al fine pena o all'accesso ai benefici penitenziari» (comma 3). Tale specifico interesse - prosegue la relazione - «deve essere indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza medesima, proprio in ragione del fatto che si tratta di una ipotesi residuale, che ha la propria ragion d'essere solo ove l'interesse non sia già tutelato dalle previsioni che si sono viste. Un caso emblematico è sicuramente quello relativo all'interesse al cosiddetto “scioglimento del cumulo”: ossia l'interesse ad accertare che, computando le detrazioni previste dall'articolo 54, la pena relativa ad un reato preclusivo all'applicazione di determinati istituti (diversi da quelli di cui al comma 1) è decorsa».

4.4.- La modifica normativa censurata dai rimettenti è affiancata da ulteriori disposizioni, di cui pure conviene dare brevemente conto, nei limiti di interesse ai fini del presente giudizio.

Il comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, ha inserito tre commi nell'art. 656 cod. proc. pen. Tra le nuove disposizioni merita qui di essere evidenziata, per la sua connessione con il riformato art. 69-*bis* ordin. penit., il comma 10-*bis* dell'art. 656 cod. proc. pen., ai termini del quale «[n]ell'ordine di esecuzione la pena da espiare è indicata computando le detrazioni» a titolo di liberazione anticipata, «in modo tale che siano specificamente indicate le detrazioni e sia evidenziata anche la pena da espiare senza le detrazioni. Nell'ordine di esecuzione è [altresi] dato avviso al destinatario che [tali detrazioni] non saranno riconosciute qualora durante il periodo di esecuzione della pena il condannato non abbia partecipato all'opera di rieducazione».

Nella citata relazione illustrativa si legge che «[q]uesta previsione ha il duplice scopo di stabilizzare fin dall'inizio (nell'ordine di esecuzione della pena) i semestri di interesse e il relativo conteggio delle riduzioni premiali, ma anche di promuovere l'adesione al programma rieducativo da parte del detenuto, il quale ha modo di vedere già conteggiate tutte le detrazioni, ma, al contempo, è avvisato del fatto che, perché divengano effettive, dovrà partecipare all'opera di rieducazione».

Infine, il comma 4 dell'art. 5 del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, ha rinviato a un regolamento governativo le modifiche al d.P.R. n. 230 del 2000 necessarie ad assicurare il coordinamento con la nuova disciplina, e in particolare a consentire al magistrato di sorveglianza di effettuare tempestivamente le valutazioni relative alla liberazione anticipata, da effettuarsi ora - di regola - d'ufficio, alla scadenza dei termini indicati dai commi 1 e 2 del novellato art. 69-*bis*, ordin. penit.

4.5.- Il 25 novembre 2025 il regolamento in questione è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* (d.P.R. 3 ottobre 2025, n. 176, intitolato «Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di procedimento per la concessione della liberazione anticipata e di corrispondenza telefonica dei detenuti e degli internati»).

Il regolamento modifica, per ciò che qui rileva, l'art. 26 reg. ordin. penit., che disciplina la cartella personale del detenuto o internato. In particolare, dopo il comma 5 - il quale prevede che allo scadere di ogni semestre di custodia cautelare e di pena detentiva, nella cartella personale di ciascun detenuto (e, oggi, anche di ciascun soggetto in esecuzione penale



esterna) è annotato il giudizio espresso dalla direzione sugli indici attestanti la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione - è stato inserito un nuovo comma 5-bis, a tenore del quale «[q]uando il giudizio espresso è negativo lo stesso è comunicato all'interessato» (art. 1, comma 1, lettera a, numero 5, del d.P.R. n. 176 del 2025).

A tale innovazione si ricollega direttamente una modifica dell'art. 103 reg. ordin. penit., che detta disposizioni in materia di riduzioni di pena per la liberazione anticipata. Il nuovo comma 1-ter dell'art. 103 reg. ordin. penit. dispone, infatti, che «[n]ei casi di cui all'articolo 26, comma 5-bis» (e dunque nei casi di giudizio negativo sulla partecipazione all'opera di rieducazione), «l'interessato è legittimato a proporre istanza al magistrato di sorveglianza ai sensi dell'articolo 69-bis, comma 3, della legge. In questo caso, l'istanza deve essere proposta nel termine di trenta giorni dalla comunicazione del giudizio» (art. 1, comma 1, lettera d, numero 3, del d.P.R. n. 176 del 2025).

Come emerge dal parere del Consiglio di Stato del 1° settembre 2025, sullo schema di regolamento prodotto dall'Avvocatura generale dello Stato, la relazione illustrativa a tale atto chiarisce che l'intervento concernente gli artt. 26, comma 5-bis, e 103, comma 1-ter, reg. ordin. penit. «ha lo scopo di superare i dubbi sollevati, anche con una questione di legittimità costituzionale, circa il fatto che il detenuto (rispetto al passato in cui sceglieva lui i tempi in cui chiedere la liberazione anticipata) può non avere contezza, durante l'esecuzione della pena, della valutazione che è data della sua partecipazione al percorso trattamentale rieducativo. In questo modo, invece, siccome già la legge prevede che l'istanza possa essere effettuata quando il condannato ha un interesse qualificato alla pronuncia, detto interesse è specificamente ravvisato nel fatto che sul suo percorso trattamentale rieducativo l'amministrazione ha dato un giudizio negativo».

5.- Tutto ciò premesso, occorre anzitutto valutare i profili di ammissibilità delle questioni sollevate.

L'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato varie eccezioni di inammissibilità concernenti le sole questioni sollevate con l'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Napoli, iscritta al n. 75 reg. ord. del 2025.

Nessuna di tali eccezioni è però fondata.

5.1.- In primo luogo, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 111, sesto comma, Cost., giacché tale parametro costituzionale, se pure evocato nella parte motiva dell'ordinanza di remissione, non risulta menzionato nel dispositivo.

L'eccezione è infondata.

La costante giurisprudenza di questa Corte ritiene che l'individuazione dei parametri della questione di legittimità costituzionale debba essere effettuata sulla base di una «lettura combinata di motivazione e dispositivo dell'ordinanza di remissione» (sentenza n. 94 del 2025, punto 6 del Considerato in diritto), e che «le discrepanze tra la motivazione e il dispositivo [...] possono essere risolte tramite l'impiego degli ordinari criteri ermeneutici, quando dalla lettura coordinata delle due parti dell'atto emerga l'effettiva volontà del rimettente» (sentenza n. 115 del 2025, punto 4.3.1. del Considerato in diritto, e in senso conforme i numerosi precedenti ivi citati).

L'ordinanza di remissione ora all'esame compie un puntuale richiamo all'obbligo di motivazione di ogni provvedimento giurisdizionale sancito dall'art. 111, sesto comma, Cost., argomentando in merito alla difficoltà di fornire puntuale motivazione del provvedimento sulla liberazione anticipata a distanza di anni dai periodi oggetto di valutazione. Tanto basta perché la questione possa ritenersi ritualmente proposta.

5.2.- In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della doglianza riferita all'art. 3 Cost., per non avere il giudice *a quo* individuato un *tertium comparationis*, ossia un «detenuto [...] irragionevolmente discriminato dalla nuova disciplina», la quale in effetti non precluderebbe ad alcuna persona privata dalla libertà personale di formulare al magistrato di sorveglianza una motivata istanza di liberazione anticipata.

Anche questa eccezione è infondata, dal momento che il rimettente invoca l'art. 3 Cost. non già sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra due situazioni analoghe, ma sotto il diverso profilo della irragionevolezza intrinseca della nuova disciplina rispetto agli scopi dell'istituto della liberazione anticipata.

5.3.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, infine, la mancata sperimentazione da parte del rimettente di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, osservando che la nozione di «specifico interesse» che deve sorreggere l'istanza di liberazione anticipata sarebbe sufficientemente ampia da consentire al magistrato di sorveglianza di valorizzare «tutte quelle situazioni in cui il provvedimento può rivestire una qualche utilità per il detenuto, anche nell'ambito del suo percorso trattamentale», senza che sia necessaria alcuna «valutazione di fondatezza/ congruità dell'interesse».

Nemmeno questa eccezione può essere accolta.

In via generale, merita ribadire che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «quando il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell'am-



missibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito delle questioni» (sentenza n. 150 del 2022, punto 3 del Considerato in diritto, da ultimo richiamata dalla sentenza n. 141 del 2025, punto 4.1. del Considerato in diritto, e ulteriori precedenti in senso conforme ivi richiamati).

Nel caso ora all'esame, peraltro, l'intero impianto logico dell'ordinanza di rimessione è volto a censurare la scelta legislativa di rendere soltanto residuale la possibilità per il detenuto di formulare l'istanza di liberazione anticipata, e in particolare di precludergli, in tal modo, la possibilità di ottenere il relativo provvedimento semestre per semestre, così da avere la costante contezza dello "stato di avanzamento" del suo percorso trattamentale. Il rimettente auspica, dunque, una pronuncia di questa Corte che assicuri un risultato opposto all'obiettivo perseguito dal legislatore, puntualmente indicato nella relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 92 del 2024 (*supra*, 4.3) e che trova espressione nel chiaro dettato della nuova disposizione.

Giungere a un tale risultato in via ermeneutica equivarrebbe, pertanto, a compiere non già una interpretazione costituzionalmente conforme, ma una interpretazione *contra legem*, senz'altro preclusa al giudice; il quale è invece tenuto - ove ritenga che dalla disposizione non possano evincersi significati compatibili con i principi costituzionali - a sollevare incidente di legittimità costituzionale (sul punto, da ultimo, sentenza n. 142 del 2025, punto 9.2. del Considerato in diritto, ove si sottolinea - sulla scorta di altri precedenti ivi citati - che «il dato testuale configura un limite invalicabile in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme cede il passo necessariamente al sindacato di legittimità costituzionale»).

Ciò che, per l'appunto, ha fatto il giudice *a quo*.

6.- Nel merito, le questioni sono fondate, in riferimento a tutti i parametri evocati.

6.1.- Le articolate ordinanze di rimessione, di cui si è dato conto analiticamente nel Ritenuto in fatto, ruotano attorno all'argomento centrale secondo cui la nuova disciplina dell'art. 69-*bis*, comma 3, ordin. penit. comprometterebbe gravemente la funzionalità dell'istituto della liberazione anticipata a promuovere il processo di rieducazione del condannato, ponendosi così in contraddizione con la finalità stessa dell'istituto. Con conseguente *vulnus* agli artt. 27, terzo comma, e 3 Cost.

Il solo Magistrato di sorveglianza di Napoli ritiene, inoltre, che la disposizione censurata violi l'art. 111, sesto comma, Cost., rendendo difficile - in ragione del lasso temporale, che potrebbe essere in concreto assai esteso, tra il semestre oggetto di valutazione e il momento del giudizio - l'adempimento dell'obbligo costituzionale di motivazione del relativo provvedimento giurisdizionale.

6.2.- L'Avvocatura generale dello Stato oppone a tale prospettazione essenzialmente tre argomenti.

Anzitutto, la scelta del legislatore rientrerebbe in un suo ambito di discrezionalità, non censurabile al metro di valutazioni - in definitiva - di mera opportunità, come sarebbero quelle operate dalle ordinanze di rimessione.

In secondo luogo, la difesa statale sottolinea come la disciplina censurata conservi il principio della valutazione riferita ai singoli semestri di pena, spostando semplicemente l'accertamento dei presupposti della liberazione anticipata in un tempo prossimo a quello in cui le detrazioni di pena divengono concretamente utili per il condannato: ossia nell'imminenza del fine pena, ovvero della possibilità di accesso a una misura alternativa o a un beneficio penitenziario che presupponga l'espiazione di una quota della pena, sulla quale possano effettuarsi le detrazioni. Un tale spostamento non muterebbe la sostanza del beneficio in esame e la sua logica in senso lato premiale, ma risulterebbe al contempo funzionale ad alleggerire il carico di lavoro della magistratura di sorveglianza, consentendole così di rispondere più sollecitamente alle istanze degli stessi detenuti.

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come il nuovo comma 10-*bis* dell'art. 656 cod. proc. pen., introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 92 del 2024, come convertito (*supra*, 4.4.), disponga oggi che l'ordine di esecuzione della pena indichi espressamente, accanto alla pena da espia in forza della sentenza di condanna, anche le detrazioni che il condannato potrà ottenere a titolo di liberazione anticipata, dando specifico avviso al destinatario che tali detrazioni non saranno riconosciute qualora durante il periodo di esecuzione della pena egli non abbia partecipato all'opera di rieducazione.

6.3.- Al riguardo, questa Corte osserva che la pur ampia discrezionalità del legislatore nella configurazione delle regole processuali, anche nella materia penitenziaria, non può autorizzare un *vulnus* al principio della finalità rieducativa delle pene - l'unica finalità espressamente menzionata dalla Costituzione, ancorché non in funzione escludente le altre cui le pene assolvono.

La tensione delle pene verso l'obiettivo della rieducazione del condannato è oggetto di un preciso dovere («[l]e pene [...] devono tendere alla rieducazione del condannato»), che l'art. 27, terzo comma, Cost. pone a carico di tutte le istituzioni e i poteri che esercitano la potestà punitiva nell'ordinamento italiano, a cominciare dal legislatore. La rieducazione - che la sentenza n. 179 del 2017 ha definito come espressione di sintesi che include gli obiettivi di «recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (punto 4.4. del Considerato in diritto) - indica «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa,



fino a quando in concreto si estingue» (sentenza n. 313 del 1990, punto 8 del Considerato in diritto). Tale finalità non può essere sacrificata a vantaggio di alcun'altra, seppur legittima, finalità della pena (sentenza n. 139 del 2025, punto 9.1. del Considerato in diritto, nonché, in precedenza, sentenza n. 149 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

La liberazione anticipata è istituto chiave nel perseguimento di tale finalità, costituzionalmente necessaria, della pena.

Già con la sentenza n. 274 del 1983, nel dichiarare costituzionalmente illegittima l'esclusione dei condannati all'ergastolo dalla liberazione anticipata (ai fini, quanto meno, dell'anticipato accesso alla liberazione condizionale), questa Corte ha posto in luce la funzionalità dell'istituto a promuovere la finalità rieducativa della pena (punto 4 del Considerato in diritto). La successiva sentenza n. 276 del 1990 ha ulteriormente rimarcato che la liberazione anticipata è finalizzata a «sollecitare l'adesione e la partecipazione all'azione di rieducazione dei soggetti sottoposti a trattamento», attraverso il riconoscimento del diritto alla detrazione di una quota di pena per ogni semestre espiato, «durante il quale il detenuto abbia dato prova di volere concretamente partecipare all'opera di rieducazione». La logica di quel meccanismo implica - ha proseguito la sentenza - la «prospettiva di un premio da cogliere in [un] breve lasso di tempo, purché in quel tempo egli riesca a dare adesione all'azione rieducativa» (punto 3 del Considerato in diritto).

Ancora, la sentenza n. 17 del 2021 ha posto in luce «l'importanza d'una tempestiva valutazione del comportamento tenuto dal condannato, fin dai periodi iniziali della sua detenzione, affinché si consolidino stabili atteggiamenti di partecipazione all'offerta rieducativa, in termini di vera e propria abitudine, immediatamente produttiva di effetti favorevoli» (punto 2 del Considerato in diritto; sul «potente stimolo» all'opera rieducativa rappresentato dalle riduzioni di pena semestrali a titolo di liberazione anticipata, si veda anche, di nuovo, la sentenza n. 149 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

6.4.- Alla luce di tali precedenti, osserva questa Corte che l'attuale meccanismo di valutazione globale dei presupposti della liberazione anticipata relativi a ciascun semestre in una fase avanzata dell'espiazione della pena, in prossimità del momento in cui il condannato può immediatamente fruire delle riduzioni di pena (rispetto all'anticipazione del fine pena o dell'accesso a misure alternative e benefici), fa venir meno il riscontro periodico sulla qualità del concreto percorso trattamentale individuale, che era stato sin qui assicurato dalla possibilità di una valutazione frazionata dei presupposti della liberazione anticipata, semestre per semestre, sollecitata da una istanza del detenuto. Tale riscontro, se positivo, assicurava immediatamente a quest'ultimo il diritto alla riduzione di pena: una riduzione, invero, di cui avrebbe usufruito soltanto in futuro, ma sulla quale sin da subito poteva fare affidamento certo (salva soltanto l'eccezionale possibilità di una revoca, alle stringenti condizioni previste dall'art. 54, comma 3, ordin. penit., come inciso dalla sentenza n. 186 del 1995).

Come si è osservato durante i lavori preparatori della riforma, il riconoscimento della detrazione per ciascun semestre da parte del magistrato di sorveglianza «rassicura il detenuto perché gli fornisce una prospettiva concreta e periodicamente aggiornata rispetto al suo fine pena, e, in tal modo aiuta a stemperare le tensioni che la carcerazione produce; ciò che giova anche alla sicurezza ed alla qualità della vita all'interno degli istituti di pena» (testo della relazione presentata dalla Presidente del Tribunale di sorveglianza di Cagliari alla Commissione giustizia del Senato nella seduta del 10 luglio 2024).

In effetti, il meccanismo di riscontro frazionato circa l'esito positivo delle istanze di liberazione anticipata ha, sino al recente passato, costituito per il detenuto uno stimolo importante a proseguire sul cammino di cambiamento intrapreso, attraverso la progressiva anticipazione, che in tal modo gli si prospettava, del fine pena e del termine per l'accesso ai benefici. Ciò in piena consonanza con quei caratteri di progressività e flessibilità della pena che derivano dallo stesso principio rieducativo, e che si declinano in una duplice speculare responsabilità: quella del condannato, chiamato a «intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile»; e quella correlativa del sistema penale nello stimolare il condannato a intraprendere e proseguire tale cammino, avvicinandolo gradualmente ai benefici finalizzati a promuovere il suo progressivo reinserimento nella società (sentenza n. 149 del 2018, punti 5 e 7 del Considerato in diritto, e ivi per ulteriori riferimenti).

D'altra parte, come sottolineano i rimettenti, anche l'eventuale diniego della liberazione anticipata con riferimento a un singolo semestre non segnava un irreparabile fallimento del percorso trattamentale, ma costituiva esso stesso stimolo per il condannato a modificare al più presto il proprio comportamento, sì da ottenere la riduzione di pena alla successiva scadenza semestrale. Il tutto nell'ambito di un cammino in cui il condannato dovrebbe idealmente essere aiutato - attraverso un costante dialogo con il magistrato di sorveglianza e il personale dell'amministrazione penitenziaria, nonché con i volontari che quotidianamente dedicano il loro impegno alle carceri italiane - a ritrovare in se stesso le risorse personali indispensabili per realizzare quel processo di cambiamento cui mira, in definitiva, l'art. 27, terzo comma, Cost.

La disciplina qui censurata ha cancellato tutti questi riscontri periodici, lasciando il condannato nell'incertezza circa la meritevolezza del percorso nel frattempo compiuto, o viceversa la sua inadeguatezza rispetto alle aspettative dell'ordinamento. E ciò sino al momento in cui i potenziali premi diventino in concreto fruibili in termini di riduzioni della pena da espiare: un momento - però - in cui il condannato non è più in grado di correggere efficacemente il proprio comportamento.

6.5.- Lo scopo perseguito dal legislatore, su cui insiste nelle proprie difese l'Avvocatura generale dello Stato, di alleggerire il carico di lavoro della magistratura di sorveglianza è invero apprezzabile, stanti i noti gravissimi ritardi nella definizione delle



cause pendenti: a cominciare da quelle concernenti l'enorme numero dei cosiddetti "liberi sospesi" - e cioè condannati a pene detentive non superiori a quattro anni, che restano anche per anni in attesa delle determinazioni del tribunale di sorveglianza sulla propria istanza di misura alternativa alla detenzione -, su cui questa Corte ha già avuto modo di richiamare l'urgente attenzione del legislatore (sentenza n. 84 del 2024, punto 3.3.2. del Considerato in diritto).

E tuttavia, un tale interesse alla sollecita definizione dei giudizi pendenti, esso stesso di rilievo costituzionale (art. 111, secondo comma, Cost.), non può essere perseguito con modalità che determinano - come nel caso oggi all'esame - grave pregiudizio alla finalità rieducativa della pena.

6.6.- Questa Corte ritiene dunque che la disciplina censurata - precludendo al condannato di formulare istanza di liberazione anticipata in assenza di uno «specifico interesse» diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari - violi il principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., e risulti distonica rispetto alla stessa finalità dell'istituto della liberazione anticipata, pensata dal legislatore dell'ordinamento penitenziario come strumento atto a favorire quella finalità costituzionale, integrandosi altresì con il principio del "minimo sacrificio necessario" della libertà personale, che la costante giurisprudenza di questa Corte deduce dal particolare rilievo costituzionale della libertà personale (sentenza n. 139 del 2025, punto 9.1. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

Ciò determina, altresì, un'evidente incongruità della disciplina rispetto alla sua finalità: il che integra un'ipotesi di irrazionalità *intra legem*, riconducibile al novero dei vizi di irragionevolezza ex art. 3 Cost. (sentenze n. 38 del 2025, punto n. 4.3.1. del Considerato in diritto; n. 95 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto; n. 197 del 2023, punto 5.5.4. del Considerato in diritto; n. 223 del 2022, punto 12 del Considerato in diritto; n. 195 del 2022, punto 8 del Considerato in diritto).

Come ritenuto dal Magistrato di sorveglianza di Napoli, inoltre, la disciplina censurata risulta distonica anche rispetto all'art. 111, sesto comma, Cost., rendendo arduo per il giudice l'adempimento del suo dovere costituzionale di motivare il provvedimento che riconosca o neghi le detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata a distanza, in ipotesi, di molti anni dal semestre cui ciascuna di esse si riferisce, sulla base di relazioni rispetto alle quali diviene in pratica assai difficile chiedere chiarimenti alle amministrazioni penitenziarie presso le quali il condannato è stato in carico. Con la correlata difficoltà per il condannato stesso di esercitare efficacemente il proprio diritto di difesa, stante la difficoltà di produrre prove della propria partecipazione all'opera di rieducazione a distanza di anni dai semestri in valutazione.

6.7.- Resta, a questo punto, da vagliare se e in che misura le altre innovazioni normative operate con il d.l. n. 92 del 2024, come convertito, e poi con il d.P.R. n. 176 del 2025, sortiscano l'effetto di elidere i vizi di illegittimità costituzionale sin qui posti in luce.

6.7.1.- Prendendo le mosse dagli interventi sull'art. 656 cod. proc. pen., essi sono compendiabili nell'espressa indicazione, nell'ordine di esecuzione della pena, delle detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata di cui il condannato potrà fruire, accompagnata dall'avvertimento che tali detrazioni non saranno riconosciute in caso di mancata partecipazione all'opera di rieducazione.

Ritiene questa Corte che l'obbligo di fornire sin dall'inizio al condannato queste informazioni, peraltro già desumibili dalla mera lettura del dettato normativo, non valga a compensare il venir meno di quella verifica periodica che era garantita dalla possibilità di ottenere, per l'intero corso dell'esecuzione della pena, un riscontro puntuale sull'andamento del percorso trattamentale, assicurato dalla valutazione idealmente espressa dal magistrato di sorveglianza al termine di ogni semestre. Solo tale valutazione individualizzata è, infatti, idonea a segnalare le specifiche criticità riscontrate nel semestre, e a consentire allo stesso condannato - anche grazie ai colloqui con il magistrato e con l'amministrazione penitenziaria - di superare tali criticità.

6.7.2.- Necessariamente più articolato è, invece, il discorso concernente l'impatto sulle odierne questioni del *novum* rappresentato dalle modifiche al regolamento penitenziario, e in particolare dal combinato disposto dei nuovi commi 5-*bis* dell'art. 26 e 1-*ter* dell'art. 103, di cui si è dato conto poc'anzi (*supra*, 4.5.).

Per effetto di tali modifiche, al condannato deve essere ora comunicato il giudizio negativo espresso dalla direzione del carcere sulla sua partecipazione all'opera di rieducazione in relazione a ciascun semestre. In tal caso, il condannato si considera titolare di uno «specifico interesse» ai sensi del censurato art. 69-*bis*, comma 3, ordin. penit., che lo legittima a formulare, nei trenta giorni successivi, istanza di liberazione anticipata in relazione - evidentemente - allo specifico semestre in relazione al quale è stato espresso il giudizio negativo.

Un tale meccanismo certamente attenua i profili di frizione con la finalità rieducativa della pena, di irragionevolezza intrinseca e di contrasto con i principi del "giusto processo" nella fase esecutiva della pena sin qui evidenziati, consentendo al condannato di sollecitare immediatamente una verifica giurisdizionale, alla luce delle proprie deduzioni difensive, rilevante al fine dell'accertamento dei presupposti della liberazione anticipata in relazione al singolo semestre.

Tuttavia, un meccanismo così congegnato continua a presentare gravi incongruenze, che finiscono per lasciare il detenuto, il quale non abbia ricevuto una inequivoca valutazione negativa da parte dell'amministrazione, nell'incertezza circa il proprio fine pena reale (e i termini per accedere a misure alternative e benefici). Al riguardo, non può infatti trascurarsi che la valutazione



circa la sussistenza dei presupposti della liberazione anticipata spetta, in base alla legge, al solo magistrato di sorveglianza: il quale, certo, dovrà considerare con attenzione il giudizio comunicatogli dall'amministrazione penitenziaria, nell'ambito però di una valutazione che egli dovrà compiere in autonomia, sulla base di parametri anche ulteriori rispetto alle periodiche relazioni dell'amministrazione penitenziaria. La giurisprudenza di legittimità è infatti costante nel sottolineare la necessità di tenere in considerazione, nella valutazione della partecipazione del condannato all'opera di rieducazione, plurimi elementi ulteriori rispetto ai riscontri dell'amministrazione penitenziaria (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 28 marzo-3 luglio 2025, n. 24506, e ivi ulteriori precedenti, nonché sezione prima penale, sentenza 12 luglio 2018-22 gennaio 2019, n. 2886). Il che potrebbe condurlo a negare le detrazioni di pena anche in presenza di un giudizio non negativo (o non totalmente negativo) dell'amministrazione, e viceversa.

In altre parole, ciò che conta per il condannato ai fini del riconoscimento delle detrazioni di pena per ciascun semestre è la valutazione del magistrato di sorveglianza, non quella dell'amministrazione. Di qui il suo persistente interesse, nell'ottica dell'efficacia del complessivo percorso rieducativo, a sollecitare tale valutazione semestre per semestre, anche nell'ipotesi in cui non gli venga comunicato un giudizio negativo da parte dell'amministrazione.

Donde l'insufficienza dei correttivi al regolamento penitenziario introdotti con il d.P.R. n. 176 del 2025 a sanare i vulnera poc'anzi evidenziati nella disciplina legislativa censurata.

Restano assorbiti tutti gli ulteriori profili di censura prospettati dalle ordinanze di rimessione.

7.- La *reductio ad legitimitatem* della disciplina censurata è possibile mediante l'ablazione, nel comma 3 del novellato art. 69-*bis* ordin. penit., dell'intera seconda parte della disposizione che condiziona la possibilità per il condannato di formulare istanza di liberazione anticipata alla sussistenza di uno specifico interesse («quando vi abbia uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2, che deve essere indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza medesima»).

La sopravvivenza della proposizione iniziale («Il condannato può formulare istanza di liberazione anticipata») assicurerà così al condannato la possibilità di formulare in qualsiasi momento l'istanza in relazione al semestre o ai semestri già maturati.

Resta fermo, invece, l'obbligo - introdotto dal d.l. n. 92 del 2024, come convertito, - di valutazione *ex officio* dei presupposti per la concessione della libertà anticipata in relazione a ciascun semestre, ove non già effettuata in risposta a previe istanze del condannato, nelle scansioni temporali previste dai primi due commi dell'art. 69-*bis* ordin. penit., che non sono oggetto delle censure dei rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69-bis, comma 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112, limitatamente alle parole «quando vi abbia uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2, che deve essere indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza medesima».*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250201



## N. 202

*Sentenza 20 ottobre - 29 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Violenza sessuale di gruppo - Trattamento sanzionatorio - Possibilità, nei casi di minore gravità, per il giudice di diminuire la pena in misura non eccedente i due terzi - Omessa previsione - Disparità di trattamento e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice penale, art. 609-*octies*.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

## 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. 609-*octies* del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Milano, nel procedimento penale a carico di M. T., con ordinanza del 4 febbraio 2025, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;  
deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 609-*octies* del codice penale - che punisce la violenza sessuale di gruppo - nella parte in cui non prevede che, nei casi di minore gravità, la pena possa essere diminuita in misura non eccedente i due terzi.

1.1.- Il giudice rimettente espone di doversi pronunciare nell'ambito di un giudizio abbreviato in cui si procede per il reato di cui agli artt. 110, 628, primo e terzo comma, numero 1), cod. pen. e il reato di cui all'art. 609-*octies*, primo e secondo comma, in relazione all'art. 609-*bis*, comma primo, e cod. pen. a carico di un minore, accusato di aver avvicinato sull'autobus un ragazzo e di averlo indotto a seguirlo, con il pretesto di compiere atti sessuali consenzienti. Arrivati in uno stabile abbandonato, dove erano sopraggiunti altri due ragazzi (uno minore e l'altro rimasto non identificato),



il giovane adescato era stato rapinato del suo telefono cellulare, dietro la minaccia di un coltello, e poi palpeggiato. La vittima si era allontanata ed era tornata con le forze dell'ordine sul posto, ove era stato rinvenuto l'imputato e uno dei due concorrenti. Per l'imputato era, quindi, scattata l'accusa di rapina e di violenza sessuale di gruppo.

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* assume la diretta e attuale incidenza della censurata disposizione al fine di definire il giudizio.

E ciò in quanto l'imputato è chiamato a rispondere del reato di cui all'art. 609-*octies*, primo e secondo comma, numero 1), cod. pen., fattispecie nella quale rientra la condotta da questi tenuta, avendo egli, unitamente ad altre due persone, posto in essere una condotta consistita «nel palpeggiamento di zone certamente erogone». Né sussisterebbero gli elementi per riconoscere l'attenuante di cui al comma quarto del citato articolo, dovendosi escludere che l'imputato abbia contribuito con un apporto marginale o lievissimo, come richiesto dalla giurisprudenza di legittimità per integrare la circostanza suddetta.

Sussisterebbero, invece, i presupposti per l'applicazione della circostanza attenuante di cui all'art. 609-*bis*, comma terzo, cod. pen., trattandosi di ipotesi in cui - in linea con quanto richiesto dalla giurisprudenza formatasi in materia - vi sarebbe stata una minima compressione della libertà sessuale della vittima, come evincibile dalle modalità esecutive e dalle circostanze dell'azione, secondo una valutazione globale della vicenda, comprensiva del grado di coartazione esercitato sulla persona offesa, delle condizioni fisiche e psichiche della stessa, delle caratteristiche psicologiche valutate in relazione all'età, dell'entità della lesione alla libertà sessuale e del danno arrecato, anche sotto il profilo psichico. Viene, a tal fine, rilevato che la persona offesa non è stata costretta, con violenza o minaccia, a entrare nell'edificio abbandonato, ma lo ha fatto a seguito di alcuni ammiccamenti ricevuti da uno dei tre autori delle condotte in contestazione; le minacce che gli sono state rivolte all'interno non riguardano in alcun modo la violenza sessuale subita bensì la sottrazione del suo telefono cellulare (circostanza che ha fondato la contestazione del diverso reato di rapina aggravata); egli non è stato denudato e i palpeggiamenti sono avvenuti sopra i vestiti, per un tempo limitatissimo. È quindi uscito dall'edificio ed è stato in grado di chiedere immediatamente aiuto ad alcuni passanti; ha richiesto l'intervento delle forze dell'ordine ed è rientrato nell'edificio unitamente agli operanti indicando due dei tre autori del fatto, ancora presenti sul posto; non ha avuto necessità di cure mediche e non risulta, dagli atti acquisiti al fascicolo, che abbia avuto in seguito la necessità di supporto psicologico.

E, però, pur potendo, dunque, ritenersi che il fatto di violenza sessuale di gruppo appena descritto sia “di minore gravità” - prosegue il GUP -, non trova applicazione l'attenuante prevista dall'art. 609-*bis*, comma terzo, cod. pen.

A impedire un'interpretazione estensiva di tale disposizione all'ipotesi in esame osterebbe il dato letterale e l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale. Secondo quest'ultima, infatti, depone in tale senso, soprattutto, la considerazione che l'art. 609-*octies* cod. pen. non richiama in alcun modo il comma terzo dell'art. 609-*bis* cod. pen., mentre, ove il legislatore ha inteso estendere l'attenuante *de qua* a ipotesi differenti rispetto all'ipotesi base, lo ha espressamente previsto (come nel caso dell'art. 609-*quater* cod. pen.).

Constatata, in questi termini, l'impossibilità di giungere a un'interpretazione costituzionalmente orientata, il giudice rimettente ribadisce la rilevanza delle questioni in esame, escludendo possa incidere in senso contrario la circostanza che nel medesimo giudizio si proceda anche per il reato di rapina aggravata. E ciò in quanto, nel caso di specie, ben potrebbe essere riconosciuta in via di equivalenza la diminuzione della minore età prevista ex art. 98 cod. pen., e, potendosi egualmente riconoscere la continuazione tra i reati ascritti, alla luce dei criteri indicati dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 febbraio-13 giugno 2013, n. 25939, il reato più grave andrebbe certamente individuato in quello di violenza sessuale di gruppo non aggravata (la cui pena edittale, alla luce del bilanciamento delle circostanze, va da otto a quattordici anni di reclusione, superiore a quella prevista per la rapina non aggravata, atteso il bilanciamento delle circostanze, da cinque a dieci anni di reclusione oltre alla multa).

1.3.- Ciò premesso in punto di rilevanza, il giudice rimettente imposta le questioni di legittimità costituzionale prendendo le mosse dai precedenti arresti di questa Corte che, con due pronunce, l'ordinanza n. 170 del 2006 e la sentenza n. 325 del 2005, ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale sollevati sul trattamento sanzionatorio della violenza sessuale di gruppo.

A fronte di questo scrutinio, il GUP del Tribunale per i minorenni di Milano espone gli elementi di novità che giustificano una nuova sottoposizione a questa Corte della questione, richiamando, in particolare, l'inasprimento della cornice edittale del reato in esame operata dalla legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere).

Il rimettente ricorda che gli aumenti operati da quest'ultima novella sul trattamento sanzionatorio sono diversamente calibrati per la violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* cod. pen. e per la violenza sessuale di gruppo di cui all'art. 609-*octies* cod. pen. I limiti edittali del primo reato sono passati rispettivamente da cinque e dieci anni a sei



e dodici anni di reclusione, con un aumento pari al 20 per cento, tanto per il minimo quanto per il massimo; i limiti edittali del secondo reato sono passati rispettivamente da sei e dodici anni a otto e quattordici anni di reclusione, con un aumento pari al 17 per cento per il massimo e al 33 per cento per il minimo.

A fronte di tale inasprimento non è stato previsto un meccanismo di attenuazione per i casi di minore gravità; nel che si ravvisa la contrarietà ai principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost.

Tanto premesso, il Tribunale milanese opera un sintetico sguardo d'insieme delle ipotesi in cui tale attenuante è normativamente prevista. Vengono, quindi, ricordati i già menzionati reati di violenza sessuale (art. 609-*bis*, comma terzo, cod. pen.) e di atti sessuali compiuti con minorenni (art. 609-*quater*, comma sesto, cod. pen.); nonché altri delitti - che lo stesso rimettente esclude poter fungere da *tertia comparationis* - quali il sequestro a scopo di coazione (art. 289-*ter*, comma terzo, cod. pen.); i delitti contro la personalità dello Stato (art. 311 cod. pen.); buona parte dei delitti contro la pubblica amministrazione (quelli indicati dall'art. 323-*bis* cod. pen.); i delitti contro il patrimonio culturale (art. 518-*septiesdecies* cod. pen.); i reati in materia di stupefacenti (art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»); oltre che, a seguito degli interventi di questa Corte, i reati di estorsione (sentenza n. 120 del 2023) e di sequestro di persona a scopo di estorsione (sentenza n. 68 del 2012). Viene peraltro precisato che la medesima *ratio* ha ispirato, tra le varie, anche le sentenze di questa Corte n. 40 del 2019 (che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui prevede la pena minima edittale di otto anni di reclusione anziché di sei anni) e n. 141 del 2023 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4, cod. pen., sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.).

Da questa panoramica il giudice *a quo* ricava «l'immagine di un sistema che [...] risulta coerente e ragionevole, perché prevede a monte (o, in altre parole, a valle consente al giudice di utilizzare) meccanismi che, in buona sostanza, consentono di adeguare la pena alle caratteristiche concrete del fatto, tenuto anche conto che molti dei reati sopra richiamati, e che prevedono tutti una attenuante, sono puniti con pene edittali di notevole rilevanza».

Alla luce di tali argomentazioni, reputa «ingiustificata, irragionevole e, in definitiva, violativa dell'art. 3 Cost.» «l'impossibilità per il giudice di temperare la (grave) pena edittale prevista dall'art. 609-*octies* cod. pen. con una attenuante specifica per i fatti di minore gravità».

Ciò affermato, il GUP svolge ulteriori argomentazioni.

Partendo dalla considerazione che non tutti i reati richiamati possono fungere da *tertia comparationis*, ne individua due (i reati di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen.), sottolineando che sono «fattispecie in parte sovrapponibili nella loro oggettività giuridica (avendo, come minimo comune denominatore, proprio il compimento di atti sessuali), che tutelano lo stesso bene giuridico, inserite nei medesimi titolo, capo e sezione del codice, caratterizzate da un parallelismo evolutivo dei rispettivi trattamenti sanzionatori».

A ciò aggiungendo che la differenza di trattamento, derivante dalla mancata previsione dell'attenuante per i casi di minore gravità, non può ritenersi giustificata dalla «diversità oggettiva delle due fattispecie (da una parte una violenza sessuale commessa da un singolo; dall'altra una violenza sessuale commessa da più persone)», essendo, questa, già valorizzata dal legislatore tramite la previsione di due cornici edittali completamente differenti (da sei a dodici anni di reclusione nel caso di cui all'art. 609-*bis* cod. pen.; da otto a quattordici anni di reclusione nel caso di cui all'art. 609-*octies* cod. pen.).

Il giudice *a quo* sottolinea come lo scarto sussistente tra il trattamento sanzionatorio per le ipotesi di minore gravità dei due reati ex artt. 609-*bis* e 609-*octies* cod. pen. sia significativamente e irragionevolmente più ampio di quello tra le ipotesi di non minore gravità dei medesimi reati. Tra i fatti di non minore gravità la differenza del trattamento sanzionatorio dei due reati è pari a due anni, mentre tra i fatti di minore gravità è pari a sei anni di reclusione; differenza, quest'ultima, pari, quindi, al 300 per cento rispetto alla differenza tra i fatti di non minore gravità.

Questa sproporzione «tra fattispecie non già eguali o sovrapponibili, ma analoghe e [...] idonee per effettuare una comparazione rilevante ex art. 3 Cost.» dovrebbe, dunque, a parere del Collegio rimettente, condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 609-*octies* cod. pen. «nella parte ove non prevede che nei casi di minore gravità la pena sia diminuita in misura non eccedente i due terzi».

La mancata proporzione della pena ne determinerebbe, altresì, la contrarietà alla sua finalità rieducativa di cui all'art. 27 Cost., che verrebbe fatalmente ostacolata dall'inflizione di una sanzione sproporzionata e, per ciò solo,



percepita come ingiusta dal condannato. Tanto più tale considerazione assume rilievo nell'ambito di un giudizio minorile, tenuto conto che il principio costituzionale espresso dall'art. 31, secondo comma, Cost. richiede l'adozione di un sistema di giustizia minorile caratterizzato dalla prevalente esigenza rieducativa.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio e in esso non si è costituito l'imputato.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2025, il GUP del Tribunale per i minorenni di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 609-*octies* cod. pen. - che punisce la violenza sessuale di gruppo - nella parte in cui non prevede che, nei casi di minore gravità, la pena possa essere diminuita in misura non eccedente i due terzi.

1.1.- Il rimettente, dopo avere sommariamente descritto i fatti di causa, precisa che le modalità e le circostanze della condotta e la modesta entità degli atti di violenza sessuale posti in essere in danno della persona offesa (le minacce non hanno riguardato la sfera sessuale bensì la sottrazione del telefono cellulare e la violenza è consistita, in particolare, nel palpeggiamento delle parti intime, al di sopra dei vestiti, per un ridottissimo lasso di tempo) renderebbero configurabile, ove fosse applicabile anche alla violenza sessuale di gruppo, l'attenuante dei casi di minore gravità.

Sulla base di tale premessa, il giudice *a quo* si duole dell'irragionevolezza e del difetto di proporzionalità del trattamento sanzionatorio sancito dall'art. 609-*octies* cod. pen. che, in assenza di un meccanismo di attenuazione per i casi di minore gravità, nella sua eccessiva severità, anche in considerazione della significativa asprezza del minimo edittale (pari a otto anni di reclusione) e della latitudine normativa della disposizione, gli precluderebbe di graduare il trattamento punitivo, come invece consentito in una serie di altre fattispecie criminose, tra cui il reato di violenza sessuale ex art. 609-*bis* cod. pen. e il reato di atti sessuali compiuti con minorenne ex art. 609-*quater* cod. pen., che prevedono la specifica diminuzione, in misura non eccedente i due terzi, nei «casi di minore gravità»; con la conseguente violazione dell'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, nonché dell'art. 27 Cost., in quanto una pena sproporzionata, derivante dall'omissione censurata, rischia di venire percepita dal condannato come ingiusta e, quindi, ne svilisce la funzione rieducativa.

Per tali ragioni, il rimettente - attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* evocata - mira a estendere alla disposizione censurata la possibile attenuazione in misura non eccedente i due terzi per i casi di minore gravità, già prevista dall'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen.

2.- Le questioni sono fondate.

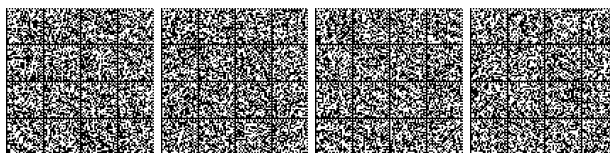
3.- Giova, innanzitutto, dare, sia pur brevemente, conto dell'evoluzione della disposizione censurata nel complessivo contesto normativo e giurisprudenziale.

3.1.- L'originaria disciplina dei delitti contro la libertà sessuale, inseriti nel Capo I del Titolo IX (Dei delitti contro la moralità pubblica e il buon costume) del Libro secondo del codice penale, è stata interamente abrogata dalla legge 15 febbraio 1996, n. 66 (Norme contro la violenza sessuale), che ha al contempo inserito gli articoli da 609-*bis* a 609-*decies* nella sezione del codice dedicata ai delitti contro la libertà personale, all'interno del Titolo relativo ai delitti contro la persona.

Il legislatore, con tale riforma, ha disposto la concentrazione nell'unico delitto di violenza sessuale (art. 609-*bis* cod. pen.) delle fattispecie di violenza carnale e di atti di libidine violenti, rispettivamente previste negli artt. 519 e 521 del testo originario del codice penale, con la conseguenza che a tale nuovo delitto è riconducibile una gamma assai vasta di comportamenti, dal disvalore marcatamente diversificato, accomunati dall'idoneità a incidere comunque sulle facoltà della persona offesa di autodeterminarsi liberamente nella propria sfera sessuale.

È stato, inoltre, introdotto l'autonomo delitto di violenza sessuale di gruppo dall'art. 609-*octies* cod. pen., che punisce la «partecipazione, da parte di più persone riunite, ad atti di violenza sessuale di cui all'articolo 609-*bis*» cod. pen. con la reclusione da sei a dodici anni, pena successivamente elevata, con l'art. 13, comma 5, lettera a), della legge n. 69 del 2019, dagli otto ai quattordici anni.

In passato, l'agire da parte di più persone riunite veniva colpito in base alle comuni norme sul concorso di persone nel reato (artt. 110 cod. pen. e seguenti), naturalmente in relazione agli originari artt. 519, 520, 521 cod. pen. (poi, come detto, abrogati dalla stessa legge n. 66 del 1996), eventualmente anche tramite l'applicazione della circostanza aggravante di cui all'art. 61, numero 5), del medesimo codice, ravvisandosi nella condotta di più persone contro una vittima



un caso di minorata difesa. Con la predetta legge del 1996, dunque, viene elevata a titolo autonomo di reato un'ipotesi, pur qualificata, di concorso di persone nel reato, senza un ampliamento della sfera del penalmente rilevante, ma con la previsione di una più severa forbice edittale rispetto al reato di cui all'art. 609-*bis* cod. pen.

Al riguardo, la Corte di cassazione ha precisato che l'elemento che caratterizza la violenza sessuale di gruppo è la partecipazione di più persone riunite alla commissione degli atti di violenza sessuale. Nel perimetrare la figura del compartecipe si è chiarito che «[n]on è tuttavia richiesto che tutti i componenti del gruppo compiano atti di violenza sessuale, essendo sufficiente che dal compartecipe sia comunque fornito un contributo causale, materiale o morale, alla commissione del reato, né è necessario che i componenti del gruppo assistano al compimento degli atti di violenza sessuale, essendo sufficiente la loro presenza nel luogo e nel momento in cui detti atti vengono compiuti, anche da uno solo dei compartecipi, atteso che la determinazione di quest'ultimo viene rafforzata dalla consapevolezza della presenza del gruppo» (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 21 luglio-21 ottobre 2020, n. 29096; conformi, sezione terza penale, 29 ottobre-6 dicembre 2019, n. 49723; sezione seconda penale, sentenza 7 dicembre 2018-21 gennaio 2019, n. 2721).

Per quanto di interesse in questa sede, l'art. 609-*octies* cod. pen., al quarto comma, prevede che la pena sia diminuita per il partecipante la cui opera abbia avuto minima importanza nella preparazione o nella esecuzione del reato. La Corte di cassazione ha applicato tale attenuante in maniera rigorosa, riconoscendola nel solo caso in cui l'apporto del concorrente, tanto nella fase preparatoria che in quella esecutiva, sia stato di minima, lievissima e marginale efficacia eziologica e risultati, perciò, del tutto trascurabile nell'economia generale della condotta criminosa, non essendo sufficiente, a tal fine, la minore efficienza causale della condotta dell'agente rispetto a quelle degli altri concorrenti (tra le ultime, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 24 gennaio-14 marzo 2024, n. 10649).

Secondo la giurisprudenza di legittimità non trova invece applicazione l'attenuante dei «casi di minore gravità», contemplata dal terzo comma dell'art. 609-*bis* cod. pen., sia perché non richiamata dalla norma incriminatrice, sia perché, quando il legislatore ha voluto estenderla a fattispecie diverse dall'ipotesi base della violenza sessuale, lo ha espressamente previsto (per esempio, al sesto comma dell'art. 609-*quater* cod. pen., che disciplina il delitto di atti sessuali con minorenne).

Trattasi di una circostanza attenuante - come ricordato nella sentenza n. 325 del 2005 di questa Corte - introdotta dal legislatore in conseguenza della scelta di introdurre una più comprensiva ed estesa tutela contro qualsiasi comportamento che costituisca una ingerenza nella piena autodeterminazione della sfera sessuale, riconducendo, nell'unitaria nozione di atto sessuale, da un lato, la congiunzione carnale e, dall'altro, gli atti di libidine. Tale attenuante - nella logica del legislatore - risponde, dunque, proprio all'esigenza di garantire un temperamento degli effetti della concentrazione in un unico reato di comportamenti, tra loro assai differenziati, che, pur accomunati dalla loro incidenza sulla libertà di autodeterminazione della persona offesa nella propria sfera sessuale, ne determinano la compromissione con gradi di diversa intensità.

3.2.- Con la citata sentenza n. 325 del 2005 (seguita poi dalla ordinanza n. 170 del 2006, di manifesta infondatezza della medesima questione), questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 609-*octies* cod. pen., nella parte in cui, a differenza di quanto dispone l'art. 609-*bis*, terzo comma, dello stesso codice, non prevede l'applicabilità dell'attenuante dei «casi di minore gravità», ritenendo improponibile una diretta comparazione con le regole concernenti la violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* cod. pen. (evocata come *tertium comparationis* dal rimettente), attesa la peculiare e intrinseca gravità dell'offesa recata da più persone riunite.

4.- Questa Corte ritiene che il proprio precedente possa essere riconsiderato alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e dei propri pertinenti indirizzi giurisprudenziali.

È bensì vero che «il tendenziale rispetto dei propri precedenti - unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni - è condizione essenziale per l'autorevolezza delle decisioni di qualsiasi giurisdizione superiore; e che ciò vale anche, in speciale misura, per il giudice costituzionale (sentenza n. 203 del 2024, punto 4.5. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 24 del 2025).

Tuttavia, resta ferma la possibilità per questa Corte di rimeditare i propri orientamenti «allorché sussistano "ragioni di particolare coerenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate: ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o - comunque - il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa" (sentenza n. 203 del 2024, punto 4.5. del Considerato in diritto)» (così, ancora, sentenza n. 24 del 2025).



5.- Come anticipato, la sentenza n. 325 del 2005 ha ritenuto non fondate analoghe questioni, sollevate in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 609-*octies* cod. pen., proprio nella parte in cui, a differenza di quanto dispone l'art. 609-*bis*, terzo comma, dello stesso codice, non prevede l'applicabilità dell'attenuante dei «casi di minore gravità».

In tale occasione, questa Corte ha rilevato che le proprie sentenze di accoglimento per superamento del limite della ragionevolezza sono state pronunciate in situazioni in cui l'arbitrarietà delle scelte legislative derivava dal «diretto confronto tra fattispecie di reato sostanzialmente identiche, ma sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio (sentenze n. 102 del 1985, n. 341 del 1994 e n. 287 del 2001), ovvero in casi in cui era prevista la medesima pena sia per il delitto consumato (omicidio), sia per il tentativo del medesimo delitto». Rispetto a tale perimetro, nel cui ambito veniva ammesso il sindacato dell'esercizio del potere discrezionale del legislatore in tema di corrispondenza tra entità della pena e gravità del reato, venivano ritenute estranee le questioni di legittimità costituzionale in esame, in considerazione della «sostanziale diversità [della violenza di gruppo] rispetto agli atti di violenza sessuale monosoggettiva, tale da rendere non proponibile una diretta comparazione, rilevante ai fini dell'art. 3 Cost., tra il trattamento sanzionatorio riservato ai due reati».

E, dunque, è da tale incomparabilità che veniva fatta discendere l'esclusione del contrasto con gli evocati parametri costituzionali, in quanto la scelta del legislatore non poteva ritenersi palesemente irragionevole, arbitraria o ingiustificata.

Rispetto a tale pronuncia, l'attuale giudice rimettente, pur argomentando anche sul confronto con le ipotesi delittuose di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen., emancipa le questioni sollevate dal raffronto con uno specifico *tertium comparationis*, concentrando le proprie doglianze principalmente sulla irragionevolezza intrinseca della sanzione, in quanto assume a raffronto un sistema che, nel suo complesso «risulta coerente e ragionevole, perché prevede a monte (o, in altre parole, a valle consente al giudice di utilizzare) meccanismi che, in buona sostanza, consentono di adeguare la pena alle caratteristiche concrete del fatto», soprattutto per i reati puniti con pene edittali di notevole severità.

6.- Al di là di tale preliminare considerazione più strettamente legata alla diversa prospettazione dell'odierno rimettente rispetto alle questioni esaminate dalla sentenza n. 325 del 2005, va verificato se, alla luce della successiva evoluzione del contesto normativo e giurisprudenziale, sussistano ragioni tali da indurre questa Corte a rimeditare le conclusioni cui era pervenuta la suddetta decisione.

6.1.- Sul piano più propriamente normativo, si sono realizzati diversi mutamenti.

Il primo riguarda l'intervenuto aumento del minimo edittale dell'art. 609-*octies* cod. pen.

Come sopra ricordato, con la legge n. 69 del 2019 esso è stato elevato da sei a otto anni di reclusione.

La particolare asprezza del minimo edittale ancor meglio emerge alla luce dell'evoluzione normativa del trattamento sanzionatorio delle fattispecie di violenza sessuale di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*octies* cod. pen. Con la citata legge del 2019 la cornice edittale di quest'ultima disposizione mutava, passando da una forbice pari a sei-dodici anni di reclusione a una forbice pari a otto-quattordici anni, con un incremento, quindi, del minimo e del massimo edittale percentualmente differente. Circostanza particolarmente significativa considerando che l'aumento previsto, con la stessa legge n. 69 del 2019, per il reato previsto dall'art. 609-*bis* cod. pen. andava, invece, di pari passo per il minimo e il massimo edittale.

Sempre nel raffronto fra i due reati di violenza sessuale di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*octies* cod. pen., particolarmente indicativo è che, nell'ipotesi in cui si applichi il minimo edittale, il trattamento sanzionatorio è pari, rispettivamente, a sei e otto anni di reclusione, con una differenza, quindi, tra i due reati, di due anni. Di contro, per i fatti di minore gravità, per i quali il giudice può applicare la diminuzione fino a due terzi per la sola ipotesi di cui all'art. 609-*bis* cod. pen., la differenza può salire fino a ben sei anni.

Il secondo, ancor più decisivo, fattore di mutamento successivo alla sentenza n. 325 del 2005 - risalente a venti anni fa - è la progressiva maggiore attenzione mostrata dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di margini di sindacabilità della dosimetria penale e di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione.

La giurisprudenza costituzionale, gradatamente affrancando il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis*, ha progressivamente privilegiato «un modello di sindacato sulla proporzionalità “intrinseca” della pena, che - ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali [...] - valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello



colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali» (sentenza n. 284 del 2019). Principio ribadito, più di recente, dalle sentenze n. 91 del 2024 e n. 136 del 2020.

La crescente considerazione della necessaria e intrinseca ragionevolezza e proporzionalità della pena ha condotto alla necessità di prevedere delle cosiddette valvole di sicurezza idonee a garantire la possibilità di adeguare la sanzione alle caratteristiche concrete del fatto. E ciò, in presenza soprattutto di due condizioni: un minimo edittale significativamente elevato e una latitudine normativa tale da includere nella medesima fattispecie di reato condotte dal disvalore marcatamente dissimile (come per le sentenze n. 91 del 2024, n. 120 del 2023, n. 244 del 2022 e n. 68 del 2012, relative, rispettivamente, ai reati di produzione di materiale pornografico mediante l'utilizzazione di minori di anni diciotto, estorsione, sabotaggio militare e sequestro di persona a scopo di estorsione).

D'altronde, al di là di tale mutamento, il complessivo panorama normativo offre una serie di ipotesi in cui il legislatore prevede un'attenuante per i casi di minore gravità. Basti pensare, alle ipotesi di sequestro a scopo di coazione ex art. 289-ter, terzo comma, cod. pen., ma anche ai delitti contro la personalità dello Stato (art. 311 cod. pen.) e a gran parte dei delitti contro la pubblica amministrazione (quelli indicati dall'art. 323-bis cod. pen.); ma soprattutto, per la particolare similarità con la fattispecie in questione, ai reati di violenza sessuale di cui all'art. 609-bis cod. pen. e al reato di atti sessuali compiuti con minorenni.

7.- Tanto premesso - e fermo restando che le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano al legislatore, con il solo limite delle scelte sanzionatorie che si rivelino arbitrarie o manifestamente irragionevoli (*ex multis*, tra le ultime, sentenze n. 91 e n. 46 del 2024, n. 120 del 2023, n. 260 e n. 95 del 2022, n. 62 del 2021) -, si è già detto, in via generale, che, nello scrutinio di legittimità costituzionale sulla ragionevolezza intrinseca e la proporzionalità della pena la giurisprudenza costituzionale valorizza due fattori: la latitudine normativa della disposizione censurata e l'eccessiva asprezza del minimo edittale.

Quanto al primo profilo, la necessità di prevedere delle diminuenti per poter individualizzare la sanzione rispetto allo specifico disvalore della singola condotta e assicurare il rispetto dei principi fissati dagli artt. 3 e 27 Cost. si impone, in particolar modo, quando la formulazione della disposizione censurata sia di ampiezza tale da ricomprendere fattispecie significativamente diversificate sul piano criminologico e del tasso di disvalore (*ex multis*, sentenze n. 83 del 2025; n. 91 del 2024; 120 del 2023, n. 244 del 2022, n. 117 del 2021, n. 88 del 2019, n. 106 del 2014 e n. 68 del 2012).

Quanto al secondo profilo, viene in rilievo il minimo edittale particolarmente elevato, tale da precludere al giudice di graduare la sanzione per adattarla al caso concreto e allo specifico disvalore della condotta incriminata (*ex multis*, sentenze n. 91 e n. 46 del 2024, n. 120 del 2023, n. 244 e n. 63 del 2022, n. 143 del 2021 e n. 68 del 2012).

8.- Alla luce di tali coordinate giurisprudenziali, le questioni di legittimità costituzionale - come si è detto - si rivelano fondate.

Per il reato ex art. 609-octies cod. pen. ricorrono, infatti, entrambi i profili: estesa latitudine normativa e minimo edittale particolarmente elevato.

8.1.- Secondo quanto sopra ricordato, la disposizione in esame («partecipazione, da parte di più persone riunite, ad atti di violenza sessuale di cui all'articolo 609-bis»), stante l'ampiezza della nozione di atto di violenza sessuale (comprensiva della violenza carnale e degli atti di libidine violenti, originariamente previsti dagli abrogati artt. 519 e 521 cod. pen.), si caratterizza per una notevole latitudine descrittiva atta a coinvolgere una vasta gamma di condotte dal diversificato disvalore, idonee cioè a compromettere il bene giuridico tutelato in maniera profondamente differente, come, del resto, dimostrato dalla fattispecie in esame nel giudizio *a quo*.

8.2.- È pur vero che, come affermato nella citata sentenza n. 325 del 2005, il reato in esame, proprio a causa della presenza di più persone riunite, cagiona una lesione particolarmente grave e traumatica della sfera di autodeterminazione della libertà sessuale della vittima, in tal modo «differenzian[dosi] anche sul terreno qualitativo» rispetto agli atti di violenza sessuale posti in essere da una sola persona.

Ma tale peculiare disvalore è già alla base della previsione di un'autonoma fattispecie di reato (anziché costituire un'aggravante del reato base di violenza sessuale) e, soprattutto, della significativa maggiore severità del relativo trattamento sanzionatorio rispetto alla fattispecie di cui all'art. 609-bis cod. pen.

8.3.- D'altronde, anche per la fattispecie necessariamente plurisoggettiva, per quanto appena sopra osservato, si pone la medesima esigenza cui è ispirata l'introduzione dell'attenuante per i casi di minore gravità prevista per la fattispecie di cui all'art. 609-bis cod. pen, ovverosia garantire un temperamento degli effetti della concentrazione in un unico reato di condotte idonee a ledere la libertà sessuale della persona offesa in maniera marcatamente diversificata.



Né può assumere alcuna rilevanza, in tale ottica, l'attenuante prevista dal quarto comma dello stesso art. 609-*octies* cod. pen. per il partecipe la cui opera abbia avuto minima importanza nella preparazione o nell'esecuzione del reato. E ciò in quanto essa riguarda il contributo apportato dal singolo partecipe e non consente in alcun modo di calibrare la sanzione alla gravità della fattispecie concreta posta in essere da tutti i compartecipi, in considerazione delle modalità esecutive del reato e della compromissione del bene giuridico tutelato.

8.4.- E, dunque, la mancata previsione di una valvola di sicurezza che consenta al giudice di modulare la pena, onde adeguarla alla concreta gravità della singola condotta, può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata, in quanto la formulazione normativa del censurato art. 609-*octies* cod. pen., nella sua ampiezza, è idonea a includere, nel proprio ambito applicativo, condotte marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, alcune delle quali anche difficilmente riconducibili alla logica sottesa alla severa cornice sanzionatoria in materia di violenza sessuale di gruppo.

Tali valutazioni assumono ancor maggior peso in considerazione della previsione di una cornice edittale del reato caratterizzata da un minimo di significativa asprezza, pari a otto anni di reclusione.

9.- Quanto sin qui esposto conduce in definitiva a ritenere sussistente la violazione del principio di proporzionalità della pena nonché del principio di ragionevolezza intrinseca desumibili dagli artt. 3 e 27 Cost.

10.- La diminuzione può essere individuata, sulla scorta, peraltro, di quanto indicato dal rimettente, in quella applicabile alla figura di violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* cod. pen.

Siffatta soluzione sanzionatoria, già esistente nell'ordinamento e anzi in qualche modo simmetrica rispetto alla fattispecie in esame, costituisce una soluzione idonea a porre rimedio al vulnus riscontrato. Ciò ovviamente non esclude - secondo i principi - una generale riconsiderazione da parte del legislatore della tematica in esame, sotto il profilo sistematico delle fattispecie criminose, delle norme incriminatrici e dei trattamenti sanzionatori; riconsiderazione sistematica che dovrà naturalmente tener conto dei canoni costituzionali di proporzionalità e di individualizzazione della pena.

Va, infine, sottolineato che l'applicazione in concreto di tale diminuzione può trovare ragionevole giustificazione limitatamente alle ipotesi di disvalore significativamente inferiore a quello normalmente associato alla realizzazione di un fatto conforme alla figura astratta del reato, trattandosi di condotta che incide comunque sulla libertà di autodeterminazione nella propria sfera sessuale della persona offesa, la quale subisce un'aggressione, sia qualitativamente che quantitativamente, più intensa rispetto al caso di violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 609-*octies* del codice penale, nella parte in cui non prevede che nei casi di minore gravità la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente i due terzi.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 203

*Sentenza 23 settembre - 29 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Processo minorile - Sospensione del processo con messa alla prova - Ambito di applicazione - Esclusione, a seguito di novella legislativa, per i delitti di violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo, anche aggravati, nei «casi di minore gravità» - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Processo penale - Processo minorile - Sospensione del processo e messa alla prova - Ambito di applicazione - Esclusione, a seguito di novella legislativa, per i delitti aggravati di violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di protezione dell'infanzia e della gioventù e della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, art. 28, comma 5-*bis*, come aggiunto dall'art. 6, comma 1, lettera c-*bis*), del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, e 117, primo comma; direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016; raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 5 novembre 2008; Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore; Regole minime delle Nazioni Unite sull'amministrazione della giustizia minorile (cosiddette Regole di Pechino); Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà (cosiddette Regole dell'Avana).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), aggiunto dall'art. 6, comma 1, lettera c-*bis*), del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, promossi dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Roma, con ordinanza del 18 febbraio 2025, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Bari, con ordinanza del 24 marzo 2025, e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Roma, con ordinanza del 17 aprile 2025, iscritte rispettivamente ai numeri 45 e 68 del registro ordinanze 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 22 settembre 2025, e al n. 88 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 12, 17 e 21 dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di C. L. nella qualità di esercente la responsabilità genitoriale sul minore K.D.R. O., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;



udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 23 settembre 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti; uditi l'avvocato Maurilio Pioreschi per C. L., nella qualità di esercente la responsabilità genitoriale sul minore K.D.R. O., e gli avvocati dello Stato Salvatore Faraci e Erica Farinelli per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 18 febbraio 2025, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 31, secondo comma, 117, primo comma, e 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), aggiunto dall'art. 6, comma 1, lettera c-*bis*, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 1 dello stesso art. 28, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, non si applicano al delitto previsto dall'art. 609-*octies* del codice penale (violenza sessuale di gruppo), limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter* del medesimo codice.

1.1.- Il giudice *a quo* sta procedendo nelle forme del giudizio abbreviato nei confronti di K. C. e A. U., imputati:

a) del delitto di cui agli artt. 609-*octies*, commi primo, secondo e terzo, 609-*ter*, primo comma, numeri 2) e 5), e 61, numeri 4) e 5), cod. pen., per aver costretto G. P. di anni sedici - dopo averlo portato in un garage sottostante un supermercato, mediante la forza intimidatrice del gruppo e la minaccia consistita nell'affermazione, da parte di S. H., «la devi fare sta cosa sennò passiamo alle mani» - a subire atti sessuali, costituiti, da parte di S. H., nel penetrarlo nell'ano con un bastone e nel costringerlo poi a inserire in bocca la medesima estremità del bastone, colpendolo al contempo con uno schiaffo sulla nuca, mentre tutti lo colpivano con ripetuti sputi e riprendevano con i propri telefoni cellulari. Con l'aggravante di aver adoperato sevizie e crudeltà nei confronti di un minore di anni diciotto, mediante l'utilizzo di strumenti gravemente lesivi della salute della vittima profittando di circostanze di luogo e persona tali da ostacolare la privata difesa;

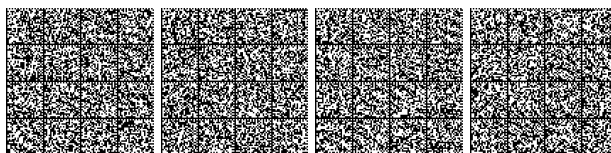
b) del delitto di cui agli artt. 110 e 600-*ter*, primo comma, numero 1), cod. pen., perché, in concorso tra loro, realizzavano mediante i propri telefoni cellulari, diffondendoli poi su gruppi WhatsApp, video nei quali era ripreso G. P. nel compimento dei predetti atti sessuali;

c) del delitto di cui agli artt. 110 e 612-*bis*, primo comma, cod. pen., perché, in concorso tra loro, con condotte reiterate, consistite nel porre in essere la condotta di cui al capo che precede, nonché, in altra circostanza verificatasi in diversa data, nel deriderlo e percuoterlo ripetutamente, nel farlo sbattere più volte contro la serranda di una gioielleria, nel metterlo all'interno di un cassonetto dell'immondizia, nello spegnergli una sigaretta sul collo, nel gettargli contro un liquido, verosimilmente urina, molestavano G. P., cagionandogli un perdurante e grave stato d'ansia e di paura e ingenerando in lui un fondato timore per la propria incolumità.

Il GUP del Tribunale per i minorenni di Roma riferisce che, disposto il giudizio immediato dal giudice per le indagini preliminari, in udienza erano stati esaminati gli imputati, i quali avevano ammesso i fatti, si erano dichiarati pentiti di quanto commesso, avevano narrato di essersi scusati con la persona offesa e cercato di esporre le ragioni delle loro azioni, pur senza voler minimizzare le proprie responsabilità, e infine avevano chiesto la sospensione del processo con messa alla prova. In tale ultimo senso si era orientato anche il personale dell'Ufficio di servizio sociale per i minorenni (USSM) presente in udienza e il pubblico ministero aveva espresso parere favorevole.

1.2.- Il rimettente osserva tuttavia che il fatto di cui al capo a) dell'imputazione è stato commesso dopo l'entrata in vigore dell'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988, sicché resta *ex lege* preclusa la possibilità per i richiedenti di essere ammessi alla prova. I difensori e il pubblico ministero avevano così chiesto di sollevare la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione.

Il GUP del Tribunale per i minorenni di Roma illustra, allora, le ragioni della rilevanza delle sollevate questioni. In difetto dell'indicato comma 5-*bis*, il Collegio avrebbe potuto deliberare favorevolmente la richiesta di messa alla prova, giacché, sulla base degli elementi agli atti e delle dichiarazioni confessorie rese, non potrebbe pervenirsi ad un proscioglimento nel merito degli imputati, ma gli stessi già nei giorni seguenti ai fatti avevano palesato il loro pentimento chiedendo scusa alla persona offesa. L'intento collaborativo e di partecipazione agli interventi educativi proposti era confermato dalle relazioni predisposte dall'USSM.



Per il giudice rimettente, entrambi gli imputati, uno quindicenne e l'altro sedicenne all'epoca dei fatti, avevano rivelato una sincera rimeditazione critica rispetto ai reati contestati, esternata già prima della conoscenza della pendenza delle indagini e dell'applicazione della misura cautelare, che era stata, infatti, revocata per l'assenza del pericolo di reiterazione di condotte analoghe.

Il giudice *a quo* specifica ulteriormente che le connotazioni del caso concreto escludono la qualificazione di minore gravità, agli effetti dell'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen., e che l'entità della pena prevista dalla legge per i reati in contestazione non consente di prendere in considerazione gli istituti delle pene sostitutive di cui all'art. 30 del d.P.R. n. 448 del 1988 o del perdono giudiziale di cui all'art. 169 cod. pen.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo*, negata la percorribilità di una interpretazione conforme a Costituzione del comma 5-*bis* dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, ne ravvisa innanzitutto il contrasto con l'art. 31, secondo comma, Cost., in quanto la preclusione assoluta dell'accesso alla prova smentirebbe la tipica finalizzazione del processo penale minorile al recupero del minore mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale; la messa alla prova, sostiene il rimettente, è uno dei principali strumenti che consente al giudice di valutare compiutamente la personalità del minore, sotto l'aspetto psichico, sociale e ambientale, anche ai fini dell'apprezzamento dei risultati degli interventi di sostegno disposti.

Richiamando la giurisprudenza di questa Corte sulla necessità che la giustizia minorile operi valutazioni fondate su prognosi individualizzate, in grado di assolvere al compito del recupero del minore, il GUP del Tribunale per i minorenni di Roma sostiene che prevedere un catalogo di reati in relazione ai quali l'accesso dell'imputato a questo istituto è precluso, senza possibilità da parte del giudice di valutare nel merito la richiesta, costituirebbe un vulnus non solo delle esigenze di tutela e protezione del minore autore del reato, ma anche di quelle dell'intera collettività contro i rischi di una possibile recidiva.

Il rimettente rappresenta pure che i progetti di messa alla prova tengono in considerazione altresì le persone offese, soprattutto se minorenni e vittime di particolari reati, prevedendo specifiche prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione, nonché la partecipazione a programmi di giustizia riparativa.

1.4.- Il giudice *a quo* richiama anche le seguenti fonti sovranazionali e internazionali, che relegano la privazione della libertà personale del condannato minorenne a *extrema ratio*: le Regole minime delle Nazioni Unite sull'amministrazione della giustizia minorile (cosiddette "Regole di Pechino"), adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 40/33 del 29 novembre 1985; le Regole ONU per la protezione dei minori privati della libertà (cosiddette "Regole dell'Avana"), adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 45/113 del 14 dicembre 1990; la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 5 novembre 2008 sulle regole europee per i delinquenti minori che siano soggetti a sanzioni o a misure; le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, adottate il 17 novembre 2010; la direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali.

Da tali atti, e dai correlati vincoli, si evincerebbero le ragioni di contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost.

1.5.- Infine, il GUP del Tribunale per i minorenni di Roma ritiene che il criterio di selezione dei reati resi "ostativi" alla messa alla prova dal comma 5-*bis* dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, presenti profili di irragionevolezza, posto che reati anche più gravi, quali quelli di cui all'art. 416-*bis* o aggravati ex artt. 416-*bis*.1, 422 e 630 cod. pen., consentono tuttora l'accesso alla messa alla prova minorile.

Né sarebbe dirimente la considerazione dei dati statistici che evidenzerebbero un aumento dei procedimenti per i delitti contemplati dal comma 5-*bis* dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, dati che, quando pure tale fenomeno fosse riscontrato in concreto, ancor più richiederebbero, ad avviso del rimettente, un'analisi approfondita e individualizzata della personalità del minore imputato per giungere, nel merito, ad ammettere o escludere la messa alla prova, che comunque i tribunali per i minorenni non concedono automaticamente.

1.6.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o manifestamente infondate.

1.6.1.- L'Avvocatura generale eccepisce innanzitutto l'inammissibilità delle questioni «per mancata individuazione dei parametri costituzionali da porre necessariamente a riferimento» delle stesse, in quanto il giudice *a quo* si sarebbe limitato a sollevare la questione della violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost. senza fare doveroso riferimento altresì agli artt. 27, terzo comma, e 24 Cost.

L'ordinanza di rimessione mancherebbe poi di motivare adeguatamente sulla sussistenza di tutti gli indicatori sulla cui base deve essere condotto, secondo la giurisprudenza di legittimità, il giudizio prognostico richiesto ai fini dell'ammissione alla messa alla prova, inerenti sia al reato commesso sia alla personalità del reo, con riguardo anche all'epoca successiva al fatto incriminato, con riflessi sulla rilevanza delle questioni sollevate.

Generico, inoltre, sarebbe il richiamo degli atti internazionali operato per fondare la censura proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.



Sarebbe altresì non corretta la ricostruzione del quadro normativo posta a sostegno della allegata irragionevolezza del catalogo dei reati resi “ostativi” alla messa alla prova dal comma 5-*bis* dell’art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988.

1.6.2.- Nel merito, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le questioni risulterebbero, comunque, manifestamente infondate.

La difesa dello Stato obietta che la radicalità della tesi sostenuta dal GUP del Tribunale per i minorenni di Roma, secondo cui il processo minorile dovrebbe sempre e comunque basarsi, oltre che sulle finalità di recupero del minore, sull’attenuazione dell’offensività del processo e sulla rapida fuoriuscita del minore stesso dal circuito penale, sarebbe basata su una inattuale concezione della figura del minore che, dal punto di vista criminologico, non troverebbe più riscontro nella realtà, come documenterebbero i richiamati dati statistici. Le indiscutibili linee guida del processo penale minorile dovrebbero, invece, accordarsi, nel rispetto degli altri primari valori costituzionali (vita, integrità e salute dei cittadini), con le esigenze, sia special preventive che general preventive, a fronte di reati gravissimi, quali quelli contemplati dalla disposizione censurata.

Tanto premesso, l’Avvocatura sostiene che le questioni sarebbero manifestamente infondate per due distinti profili.

Il primo attiene alla considerazione che il rimettente censura, in riferimento all’art. 31, secondo comma, Cost., la preclusione del divieto assoluto di accesso alla messa alla prova, nei casi di violenza sessuale aggravata, senza nemmeno limitarlo alle ipotesi di lieve entità, il che varrebbe a teorizzare un «diritto tiranno» alla messa alla prova rispetto agli altri valori costituzionali in gioco. Si tratterebbe, ad ogni modo, di una forma di esercizio non sindacabile della discrezionalità legislativa sulla «qualificazione» della gravità assoluta del reato agli effetti della inapplicabilità delle disposizioni in tema di sospensione del processo con messa alla prova.

Il secondo concerne l’asserita violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza degli obblighi internazionali in tema di giustizia penale minorile. Dall’esame degli atti richiamati dal rimettente, sostiene la difesa statale, non emergerebbe alcuna normativa di carattere internazionale cogente che preveda un obbligo generale di consentire l’accesso del minore alla messa alla prova, sottolineandosi, piuttosto, che il ricorso a misure alternative alla privazione della libertà vada incoraggiato solo ove sia possibile, in considerazione anche delle particolari circostanze del caso.

Quanto, infine, all’ipotizzata violazione dell’art. 3 Cost., l’Avvocatura evidenzia il difetto di omogeneità dei rilievi contenuti nell’ordinanza di remissione, in punto di operatività del criterio del *tertium comparationis* a fronte delle fattispecie ostative elencate dal comma 5-*bis* dell’art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988. Il giudice *a quo* avrebbe, invero, richiamato talune figure delittuose (la strage, il sequestro di persona a scopo di estorsione, l’associazione di tipo mafioso e le ipotesi aggravate dei reati connessi ad attività mafiose) che nulla hanno a che vedere, tanto sotto il profilo sanzionatorio quanto sotto quello criminologico, con le fattispecie incriminatrici oggetto della censurata preclusione, e in particolare con quella contestata agli imputati.

1.7.- Nel giudizio relativo all’ordinanza iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2025, hanno depositato, rispettivamente in data 7 e 8 aprile 2025, opinioni scritte, quali amici curiae, l’Associazione italiana dei professori di diritto penale (AIPDP) e l’Unione camere penali italiane (UCPI). Le opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 10 luglio 2025.

1.7.1.- L’AIPDP, dichiarando di confidare nella declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 5-*bis* dell’art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, osserva che le preclusioni all’operatività della messa alla prova introdotte, in sede di conversione, dalla legge n. 159 del 2023 allontanano l’istituto dagli scopi della giustizia minorile, avvicinandolo all’omologo previsto per gli adulti, in violazione sia degli artt. 31, secondo comma, 3 e 27, terzo comma, Cost., sia delle fondamentali garanzie apprestate dai documenti internazionali in materia di giustizia minorile richiamati dal giudice *a quo*, e quindi anche dell’art. 117, primo comma, Cost.

Sottolinea, poi, che l’impianto del d.P.R. n. 448 del 1988 poggia sull’individualizzazione della risposta penale al minore autore di reato e sulla tensione educativa dell’intero rito minorile, nel quale assumono centrale rilevanza gli accertamenti sulla personalità (art. 9); finalità, queste, che trovano riscontro nella scelta del legislatore del 1988 di escludere qualsiasi preclusione di tipo oggettivo all’operatività sia del non luogo a procedere per irrilevanza del fatto (art. 27), sia della messa alla prova, con riferimento alla quale ogni scelta di adeguatezza andrebbe rimessa al giudice specializzato, in relazione al caso concreto e alle esigenze educative manifestate dal minore, e per qualsiasi titolo di reato.

L’AIPDP ricorda altresì l’argomentazione, diffusa nella giurisprudenza di questa Corte, che pone in risalto la differenza funzionale tra la messa alla prova minorile e l’omologo istituto previsto per gli adulti, nel senso che alla funzione essenzialmente deflattiva della probation degli adulti si contrappone la finalità «puramente (ri)educativa» della prova minorile.

La scelta del legislatore di introdurre un catalogo di reati ostativi all’applicazione della messa alla prova si porrebbe, dunque, in netto contrasto con le esigenze di individualizzazione dell’intervento penale per il minore autore di reato, giacché in relazione ai reati considerati, opererebbe una presunzione di pericolosità del minore, tale da precluderne la sottrazione al circuito processuale.

L’opinione si cura di rappresentare che il periodo di prova costituisce un punto di osservazione privilegiato sull’evoluzione della personalità del minore, il quale, lungi dal ricevere una paternalistica misura di clemenza, è impegnato nell’osservanza di un



programma educativo personalizzato sotto la guida dei servizi minorili, in vista dell'acquisizione della consapevolezza dei valori fondamentali della convivenza civile e della propria responsabilizzazione. Per tali ragioni, la messa alla prova si rivelerebbe maggiormente proficua proprio con riguardo ai minori autori di reati gravi, viste le speciali esigenze educative manifestate dal comportamento criminoso di un soggetto in età evolutiva. E certamente, alla luce delle prescrizioni del progetto su cui si articola la prova, l'istituto ha un carattere tutt'altro che indulgenziale.

La configurazione della violenza sessuale di gruppo aggravata come reato ostativo alla messa alla prova paleserebbe, poi, un'intollerabile irragionevolezza del sistema, atteso che la disposizione censurata lascerebbe intendere che la pena detentiva si prospetti come unica valida misura per questo reato, con riferimento al quale, tuttavia, l'ordinamento permette, entro certi limiti di pena inflitta, l'applicazione al minore della sospensione condizionale e delle pene sostitutive, come anche la sospensione dell'ordine di esecuzione e il ricorso alle misure penali di comunità.

Dopo aver segnalato che i dati delle presenze dei detenuti negli istituti penali per i minorenni mostrano un aumento del cinquanta per cento a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 123 del 2023, come convertito, l'AIPDP conclude denunciando l'irragionevolezza del catalogo dei reati ostativi alla messa alla prova minorile, dal momento che sono escluse fattispecie di maggiore o analoga gravità in base ai livelli edittali di pena, ed è invece operato un rinvio indistinto agli artt. 609-*bis* e 609-*octies* cod. pen. nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter* del medesimo codice, a sua volta caratterizzate dal riferimento a una nozione di «atti sessuali» che si presta ad abbracciare un'ampia gamma di condotte.

1.7.2.- Anche l'UCPI ha dichiarato di condividere le censure del giudice *a quo*, affermando che parte delle disposizioni introdotte dal d.l. n. 123 del 2023, come convertito, si contrapporrebbe alle idee ispiratrici del cosiddetto codice del processo per i minorenni, di cui al d.P.R. n. 448 del 1988, il quale avrebbe contribuito a far sì che l'Italia, fino al 2023, fosse uno dei Paesi europei con il minor tasso di criminalità e di carcerizzazione minorile, centrando così l'obiettivo di relegare a effettiva *extrema ratio* la risposta carceraria.

L'*amicus curiae* richiama in proposito le affermazioni delle sentenze n. 139 del 2020 e n. 68 del 2019 di questa Corte, riguardo alla profonda differenza funzionale esistente tra la messa alla prova dell'adulto, connotata da innegabili tratti sanzionatori, e la messa alla prova del minore, avente una finalità essenzialmente rieducativa. Tale eterogeneità di funzione si manifesta con particolare evidenza nel fatto che la messa alla prova del minore, al contrario di quella dell'adulto, è in larga parte svincolata da un rapporto di proporzionalità rispetto al reato per cui si procede, tanto da essere consentita per tutti i reati, compresi quelli puniti in astratto con la pena dell'ergastolo. La messa alla prova del minore si configura, inoltre, quale istituto ad applicazione officiosa e illimitata, non condizionata, cioè, dalla richiesta dell'imputato, né dal consenso del pubblico ministero, poiché l'essenziale finalità rieducativa ne plasma la disciplina in senso «rigorosamente personologico», a prescindere da ogni obiettivo di deflazione giudiziaria.

L'introduzione di preclusioni assolute all'accesso alla messa alla prova basate sui titoli di reato per cui si procede tradirebbe lo spirito dell'istituto, ponendosi in una direzione essenzialmente retributiva e punitiva del minore.

La tendenziale inconciliabilità con i principi della Carta costituzionale (colpevolezza, finalità rieducativa, uguaglianza-ragionevolezza, in particolare) di valutazioni presuntive che orientino in senso deteriore la risposta punitiva in presenza di particolari condizioni, nel diritto penale minorile, assume, ad avviso dell'UCPI, una rilevanza ancora maggiore, e anzi autonomamente decisiva.

L'opinione dell'UCPI richiama ed illustra, infine, le fonti internazionali che supporterebbero la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

2.- Con ordinanza del 24 marzo 2025, iscritta al n. 68 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 31, secondo comma, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988, nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 1 non si applicano al delitto di cui all'art. 609-*bis* cod. pen. (violenza sessuale), limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter* del medesimo codice.

2.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo nei confronti di A. K. D. B., quattordicenne all'epoca dei fatti, imputato dei delitti di cui agli artt. 81, 605, 609-*bis* e 609-*ter*, ultimo comma, prima ipotesi, cod. pen., perché, con diverse azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, aveva costretto la vittima di tredici anni a subire atti sessuali, privandola altresì della sua libertà personale; più specificamente, dopo averla invitata da sola presso un locale nella sua disponibilità, abbracciava la vittima, le toccava ripetutamente il seno e la schiena e la baciava sulle labbra, nonostante il suo dissenso, agendo altresì con violenza, consistita nel prenderla in braccio obbligandola a sedersi su uno sgabello, nell'afferrarla per il collo e nel porsi davanti alla porta d'ingresso per impedirle di uscire, e comunque agendo repentinamente e profittando della propria superiorità fisica e dell'assenza di altre persone, abbassandosi altresì i pantaloni e le mutande e munendosi di preservativi con il chiaro intento di consumare con lei un rapporto sessuale.

All'udienza preliminare del 10 marzo 2025 l'imputato aveva reso dichiarazioni spontanee, si era sottoposto all'esame ed aveva richiesto la sospensione del processo con avvio del programma trattamentale di messa alla prova.



2.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* espone di non poter accogliere la richiesta, a ciò ostando l'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988, non potendo applicare le disposizioni del comma 1 in presenza del delitto di cui all'art. 609-*bis* cod. pen., aggravato ai sensi dell'art. 609-*ter* del medesimo codice.

L'ordinanza di rimessione precisa che parrebbero ricorrere tutti i presupposti per l'avvio della messa alla prova: l'imputato, all'epoca dei fatti quattordicenne, ha ammesso la condotta contestata sotto il profilo dell'elemento oggettivo, è sembrato pentito della stessa, ha riferito, secondo quanto dichiarato da due testimoni, di aver agito sotto l'effetto dell'uso di sostanze stupefacenti (circostanza tuttavia negata in sede di esame), rendendo così dichiarazioni apparentemente frutto di un processo di acquisizione di consapevolezza rispetto alla vicenda.

Nel senso di una evoluzione positiva della personalità dell'imputato, adeguatamente supportato dalla famiglia, depongono pure le risultanze della acquisita relazione dei Servizi minorili dell'amministrazione della giustizia.

2.3.- Il rimettente motiva, altresì, la non manifesta infondatezza delle questioni in riferimento agli artt. 31, secondo comma, 3 e 117, primo comma, Cost. con argomenti analoghi a quelli svolti nell'ordinanza iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2025.

Si assume che la previsione di un catalogo di reati (tra cui la violenza sessuale aggravata ai sensi dell'art. 609-*ter*, ultimo comma, cod. pen.) in relazione ai quali l'imputato minorenni è privato della possibilità di accesso alla messa alla prova costituirebbe un vulnus delle esigenze di tutela e protezione del minore autore del reato, stabilendo un rigido automatismo impediente.

Si evidenzia altresì la irragionevolezza della condizione dell'imputato nel giudizio principale, il quale risponde sia del delitto di violenza sessuale aggravata, sia del delitto di sequestro di persona di minore età, di per sé non ostativo alla messa alla prova.

E ancora, il rimettente deduce la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto imputati anche di delitti più gravi, in considerazione della pena edittale prevista, quali i delitti di produzione, cessione e distribuzione di materiale pedopornografico, i delitti di strage, di terrorismo, i delitti associativi di stampo mafioso o di sequestro di persona a scopo di estorsione, avrebbero accesso all'istituto della messa alla prova, con evidente irragionevolezza delle scelte legislative.

Quanto, in particolare, al contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., il GUP del Tribunale per i minorenni di Bari osserva che la condanna dell'imputato alla pena detentiva o alle sanzioni sostitutive si rivelerebbe priva della capacità educativa e responsabilizzante del programma trattamentale di messa alla prova.

2.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o manifestamente infondate, con argomenti analoghi a quelli svolti nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2025.

2.5.- Hanno depositato in data 12 maggio 2025 opinioni scritte, quali amici curiae, l'AIPDP e l'UCPI, svolgendo considerazioni analoghe a quelle espone nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2025. Le opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 10 luglio 2025.

3.- Con ordinanza del 17 aprile 2025, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 31, secondo comma, 3 e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988, nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 1 non si applicano al delitto di cui all'art. 609-*bis* cod. pen. (violenza sessuale), limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter* del medesimo codice.

3.1.- Il giudice *a quo* riferisce di procedere nei confronti di K.D.R. O., imputato del reato previsto dagli artt. 609-*bis*, ultimo comma, e 609-*ter*, primo comma, numero 5), cod. pen., per aver costretto una minore, dell'età di quindici anni al momento dei fatti, a subire atti sessuali baciandola contro la sua volontà e toccandola ripetutamente sul seno e nelle parti intime, nonostante il diniego più volte espresso dalla stessa, non in grado di opporsi validamente a causa dell'assunzione di bevande alcoliche.

Riferisce, altresì, che il difensore - alla luce della relazione dell'USSM e di una relazione psicologica del dipartimento di Tutela salute mentale e riabilitazione in età evolutiva (UOC TSMREE) dell'Azienda sanitaria locale RM 5 di Guidonia - aveva chiesto l'ammissione dell'imputato alla messa alla prova.

3.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente premette che il reato contestato non presenta i connotati della irrilevanza del fatto ex art. 27 del d.P.R. n. 448 del 1988, non potendosi fondare tale valutazione sulla contestazione dell'ultimo comma dell'art. 609-*bis* cod. pen., il quale introduce una circostanza attenuante a effetto speciale, che di per sé non è idonea a rendere tenue, nel caso di specie, il fatto per cui si procede, alla luce sia dell'aggravante contestata e del bene giuridico tutelato (libertà sessuale di un soggetto minore di età), sia delle informazioni rese dalla persona offesa circa la dinamica del fatto. D'altra parte, il perdono giudiziale - pure in astratto concedibile, tenuto conto dei limiti edittali di pena previsti per il reato contestato - rappresenterebbe una soluzione peggiore rispetto alla messa alla prova, tenuto conto che la sentenza ex art. 169 cod. pen. verrebbe annotata sul certificato penale fino al compimento del ventunesimo anno di età dell'imputato, con indubbio pregiudizio per quest'ultimo in considerazione del carattere stigmatizzante del reato contestato, e precluderebbe il tentativo di recupero del minore anche sul piano di una maggiore sua responsabilizzazione in relazione alla corretta gestione della sessualità.



Il rimettente rileva, tuttavia, di non poter disporre la sospensione del processo con messa alla prova richiesta dal difensore, stante la preclusione prevista in relazione al reato per cui si procede dall'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988.

L'ordinanza di rimessione sottolinea che, a fronte dell'impedimento frapposto dalla disposizione censurata, sussisterebbero in base agli atti di causa le ulteriori condizioni per l'ammissione dell'imputato alla messa alla prova ai sensi dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988. Non potrebbe, infatti, pervenirsi a una pronuncia di proscioglimento nel merito, non vi sarebbero elementi per ritenere insussistente la capacità di intendere e di volere dell'imputato, il compimento del reato non è stato il prodotto di una scelta deviante radicata da parte di un minorenni dalla personalità delinquenziale strutturata, lo stesso imputato frequenta regolarmente la scuola e un gruppo di catechesi presso la parrocchia di zona, fa parte stabilmente di una squadra di calcio e l'intero contesto ambientale di appartenenza offre ampi spazi di recupero; il minore, infine, è disponibile ad aderire ad un progetto educativo. L'imputato, inoltre, ha ammesso l'addebito sin dalla fase delle indagini preliminari, precisando di avere commesso il fatto mentre lui e la vittima erano ubriachi e gli amici lo incitavano alla condotta contestata.

Lo stesso imputato ha dichiarato di aver chiesto scusa sia alla vittima, nei due giorni successivi ai fatti, sia alla sorella di quest'ultima, il che confermerebbe la maturazione di un'autentica rimeditazione critica rispetto al reato contestatogli.

Quanto alla non manifesta infondatezza l'ordinanza contiene argomentazioni analoghe a quelle già svolte nei due precedenti atti di rimessione. In particolare, il rimettente ritiene che il criterio di selezione dei reati resi "ostativi" alla messa alla prova dal comma 5-bis dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, presenti profili di irragionevolezza, posto che reati anche più gravi, quali quelli di cui all'art. 416-bis o aggravati ex artt. 416-bis.1, 422, 629, secondo comma, e 630 cod. pen., consentono tuttora l'accesso alla messa alla prova minorile.

3.3.- Ha depositato atto di costituzione in giudizio il 5 giugno 2025 C. L., nell'interesse del minore K.D.R. O.

Premesso che vi sarebbero tutti i presupposti per la sospensione del processo con messa alla prova, essendo la personalità del minore avviata ad un sicuro cambiamento, la parte costituita ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988, nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 1 non si applicano al delitto di cui all'art. 609-bis cod. pen., limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter del medesimo codice, per violazione degli artt. 3 e 31, secondo comma, Cost., anche in combinato disposto con gli artt. 24, 25 e 27, terzo comma, Cost., degli artt. 77, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla direttiva 2016/800/UE, nonché alle cosiddette "Regole di Pechino" e alle Linee guida per una giustizia a misura di minore del 17 novembre 2010.

3.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o manifestamente infondate, oltre che per gli argomenti già svolti nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2025, e di cui si è dato conto, per carente motivazione sulla rilevanza, con specifico riferimento alla possibilità, ammessa dallo stesso rimettente, di concessione nel caso di specie del perdono giudiziale.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con tre distinte ordinanze di contenuto analogo ed indicate in epigrafe, i Giudici dell'udienza preliminare dei Tribunali per i minorenni di Roma (reg. ord. n. 45 e n. 88 del 2025) e di Bari (reg. ord. n. 68 del 2025) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988, in riferimento agli artt. 31, secondo comma, 3, 27, terzo comma (la sola ordinanza iscritta al n. 68 del reg. ord. 2025), e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione a norme interposte sia sovranazionali che internazionali.

La norma censurata stabilisce che le disposizioni relative alla sospensione del processo e messa alla prova del minore contenute nel comma 1 dello stesso art. 28 «non si applicano ai delitti previsti dall'articolo 575 del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 576, dagli articoli 609-bis e 609-octies del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 609-ter, e dall'articolo 628, terzo comma, numeri 2), 3) e 3-quinquies), del codice penale».

I rimettenti devono giudicare della responsabilità di imputati minorenni, chiamati a rispondere, rispettivamente, del reato di cui agli artt. 609-octies, commi primo, secondo e terzo, e 609-ter, primo comma, numeri 2) e 5), cod. pen. (ordinanza iscritta al n. 45 reg. ord. del 2025), del reato di cui agli artt. 609-bis e 609-ter, ultimo comma, prima ipotesi, cod. pen. (ordinanza iscritta al n. 68 reg. ord. del 2025), e del reato di cui agli artt. 609-bis, ultimo comma, e 609-ter, primo comma, numero 5), del medesimo codice (ordinanza iscritta al n. 88 reg. ord. del 2025).

In tutti i giudizi, i rimettenti rilevano che, pur sussistendo tutte le condizioni per l'ammissione degli imputati alla messa alla prova, l'accoglimento delle richieste da loro formulate risulta precluso dalla disposizione censurata in ragione dei titoli di reato per cui si procede.



2.- Secondo i giudici a quibus, l'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988, si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 31, secondo comma, Cost. nella parte in cui, appunto, stabilisce che le disposizioni in tema di sospensione del processo con messa alla prova non si applicano al delitto previsto dall'art. 609-*octies* cod. pen. (violenza sessuale di gruppo), limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter*, primo comma, numeri 2) e 5), cod. pen. (ordinanza iscritta al n. 45 reg. ord. del 2025), ovvero al delitto previsto dall'art. 609-*bis*, commi primo e terzo, cod. pen. (violenza sessuale), limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter*, commi primo, numero 5), e ultimo, del medesimo codice (ordinanze iscritte ai numeri 68 e 88 reg. ord. del 2025).

Ciò perché la disposizione censurata, prevedendo un divieto assoluto di messa alla prova legato al titolo del reato, impedirebbe a un giudice specializzato di individuare, sulla base delle circostanze del singolo caso, la risposta più aderente alla personalità del minore, confliggendo così con l'intero impianto del processo minorile, che, in ossequio al citato precetto costituzionale, ha come precipua finalità il recupero del minore mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale, con rapida fuoriuscita dal circuito penale. Tale finalità troverebbe proprio nell'istituto considerato uno dei suoi più qualificanti strumenti di realizzazione.

Le ordinanze di rimessione dubitano inoltre della legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988 con riferimento all'art. 3 Cost., prevedendosi un catalogo rigido di reati ostativi alla messa alla prova minorile, di gravità minore o uguale ad altre fattispecie criminose, per le quali, invece, è tuttora consentita l'ammissione alla prova.

Ulteriore parametro costituzionale violato dalla disposizione in esame sarebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto il divieto assoluto di messa alla prova legato al titolo del reato contravverrebbe al rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi sovranazionali e internazionali che relegano la privazione della libertà personale del condannato minorenni a *extrema ratio*.

Infine, l'ordinanza iscritta al n. 68 del registro ordinanze 2025 ravvisa la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., perché la norma censurata, stabilendo un divieto assoluto di messa alla prova legato al titolo del reato, esporrebbe l'imputato minorenni a una condanna a pena detentiva o a sanzioni sostitutive, comunque prive della capacità educativa e responsabilizzante del programma di messa alla prova.

3.- Le tre ordinanze di rimessione vertono sulla medesima disposizione e pongono questioni in larga parte sovrapponibili, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta.

4.- Nell'atto di costituzione della parte del giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2025 sono prospettati profili di illegittimità costituzionale della disposizione censurata in rapporto a parametri costituzionali o convenzionali diversi da quelli indicati dal giudice *a quo*. Al riguardo deve ribadirsi che nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale non possono prendersi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti quindi ad ampliare o modificare il contenuto dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 112 e n. 50 del 2024, n. 215, n. 184 e n. 161 del 2023).

5.- Vanno respinte le eccezioni di manifesta inammissibilità delle questioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato per mancata individuazione dei parametri costituzionali da porre a riferimento delle stesse; per omessa motivazione sulla loro rilevanza; per erronea ricostruzione del quadro normativo; per difetto di rilevanza delle questioni, quanto all'ordinanza iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2025, perché lo stesso rimettente avrebbe ritenuto applicabile, nel caso di specie, l'istituto del perdono giudiziale.

5.1.- I GUP dei Tribunali per i minorenni di Roma e di Bari dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988, dovendo pronunciarsi su richieste di sospensione del processo con messa alla prova in giudizi in cui si procede per i reati previsti dall'art. 609-*bis* cod. pen. o dall'art. 609-*octies* cod. pen., aggravati ai sensi dell'art. 609-*ter* del medesimo codice.

Le tre ordinanze di rimessione espongono le ragioni alla base della loro valutazione favorevole relativa alla possibilità di rieducazione e di reinserimento dei rispettivi imputati nella vita sociale, prospettando un giudizio prognostico condotto sulla scorta di molteplici indicatori, inerenti sia al reato commesso, sia alla personalità dei minorenni, manifestati anche in epoca successiva ai fatti incriminati.

In tal senso, le medesime ordinanze superano il controllo "esterno" in punto di rilevanza delle questioni attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali i rimettenti affermano di dover applicare la disposizione censurata nei giudizi principali (tra le tante, sentenze n. 200 e n. 148 del 2024, n. 94 del 2023 e n. 237 del 2022).

5.2.- I giudici a quibus motivano anche sulle ragioni di impraticabilità di una interpretazione adeguatrice della disposizione censurata; se tali ragioni siano condivisibili o no è profilo che attiene al merito (da ultimo, tra molte, sentenze n. 23 del 2025, n. 163, n. 105 e n. 6 del 2024).

5.3.- I rimettenti hanno altresì avvalorato le censure con una esaustiva ricostruzione del quadro normativo di riferimento e della pertinente giurisprudenza.

5.4.- Quanto alla difettosa indicazione dei parametri e in particolare degli artt. 27, terzo comma, e 24 Cost., da parte delle ordinanze iscritte ai numeri 45 e 88 del registro ordinanze del 2025, è costante l'affermazione che la questione di legittimità



costituzionale deve essere scrutinata avendo riguardo anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati, ma desumibili in modo univoco dall'ordinanza di remissione, qualora tale atto faccia a essi chiaro, sia pure implicito, riferimento mediante il richiamo ai principi da questi enunciati (sentenze n. 35 e n. 5 del 2021, n. 227 del 2010 e n. 170 del 2008).

Nel caso di specie, il complessivo tenore delle ordinanze di remissione cui si riferisce l'eccezione in esame consente di ritenere che l'esplicitazione del riferimento alla individualizzazione del trattamento, processuale e sostanziale, da applicare al minore imputato evochi chiaramente i principi di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. (individualizzazione e finalità rieducativa della pena), mentre la mancata evocazione dell'art. 24 Cost. è profilo che, astrattamente, potrebbe incidere sul merito della questione, ma non condizionarne l'ammissibilità (sentenze n. 244 del 2020 e n. 282 del 2004).

5.5.- Quanto, infine, all'eccezione concernente il fatto che, nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2025, il giudice rimettente ha rilevato l'astratta concedibilità al minore del perdono giudiziale, essendo ipotizzabile l'applicazione di una pena non superiore a due anni, deve rilevarsi che la motivazione in base alla quale il rimettente stesso ha ritenuto più adeguata, nel caso di specie, la sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato minorenni rispetto alla concessione del perdono giudiziale dà ampiamente ragione della scelta operata. E, trattandosi dell'applicazione di due istituti processuali rimessa all'apprezzamento, particolarmente qualificato, del giudice dell'udienza preliminare del tribunale per i minorenni, deve ritenersi che la valutazione in proposito svolta dal rimettente superi il vaglio di non implausibilità della motivazione in punto di rilevanza. Senza dire che dalla giurisprudenza di legittimità si desumono elementi che inducono a ritenere ammissibile la sospensione del processo con messa alla prova del minore pur in presenza di reati per i quali sarebbe in astratto concedibile il perdono giudiziale (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 16 giugno-18 luglio 2016, n. 30435).

6.- Appaiono viceversa fondate le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura con riguardo alle questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Le ordinanze di remissione contengono un elenco di fonti dell'Unione e internazionali che testimonierebbero il ruolo di misura di ultima istanza della privazione della libertà personale per i condannati minorenni e imporrebbero un trattamento penitenziario disegnato sulle peculiari necessità del singolo. Non vengono tuttavia illustrate le ragioni della dedotta antinomia tra la specifica disposizione che esclude determinate fattispecie di reato dalla messa alla prova minorile e i principi generali presidiati dai richiamati parametri internazionali interposti, sicché il contrasto con tali principi risulta solo genericamente affermato, ma non sufficientemente argomentato (tra le tante, sentenze n. 135 del 2023 e n. 252 del 2021).

7.- Può dunque passarsi allo scrutinio nel merito delle altre questioni di legittimità costituzionale.

Conformemente al petitum delle ordinanze di remissione, peraltro, poiché la disposizione censurata esclude dalla possibilità di accedere all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova i minori imputati di quattro tipologie di reati specificamente indicate, occorre precisare che l'esame delle questioni di legittimità costituzionale verrà condotto con riferimento alla prevista esclusione della sospensione del processo con messa alla prova per i minori imputati dei reati di violenza sessuale (art. 609-bis cod. pen.) e violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies cod. pen.), aggravati ai sensi dell'art. 609-ter del medesimo codice.

8.- Le questioni non sono fondate per ciò che attiene all'esclusione delle ora indicate fattispecie di reato (punti da 9 a 14.2.). Sono invece fondate per l'ipotesi in cui ricorra, per il delitto di violenza sessuale aggravata, la circostanza attenuante dei «casi di minore gravità» (punto 15.1.).

9.- Nella relazione illustrativa al d.l. n. 123 del 2023 si indicava in premessa che il provvedimento era volto a introdurre «disposizioni urgenti per il contrasto alla criminalità minorile e all'elusione scolastica, nonché per la tutela dei minori vittime di reato, considerate le caratteristiche di maggiore pericolosità e lesività acquisite nei tempi recenti dalla criminalità minorile. Ciò al fine di approntare una risposta sanzionatoria ed altresì dissuasiva, che mantenga l'attenzione per la specificità della condizione dell'autore di reato minorenni, intervenendo sui presupposti di applicabilità delle misure cautelari ed altresì prevedendo un procedimento anticipato, idoneo al reinserimento e alla rieducazione del minore autore di condotte criminose [...]».

Così, già nella sentenza n. 90 del 2025, al punto 5.2. del Considerato in diritto, questa Corte ha rimarcato che «[c]ome emerge dal titolo del provvedimento d'urgenza, dal suo preambolo e dai lavori preparatori, il d.l. n. 123 del 2023 reca un complesso di norme accomunate dall'obiettivo di fronteggiare situazioni di disagio e degrado giovanili e, al contempo, di contrastare la criminalità minorile, in risposta a episodi delittuosi di particolare gravità, perpetrati da minori in danno di minori nel territorio del comune di Caivano».

10.- L'art. 6 del d.l. n. 123 del 2023, come convertito, ha introdotto alcune innovazioni alla disciplina del processo penale minorile di cui al d.P.R. n. 448 del 1988. Nel corso dell'esame al Senato della Repubblica, in particolare, è stata aggiunta al comma 1 dell'art. 6 la lettera c-bis), la quale, inserendo il comma 5-bis nell'art. 28 del citato d.P.R. n. 448 del 1988, esclude la possibilità di accedere all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova per una serie tassativa di reati di particolare gravità, ovvero l'omicidio volontario, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 576 cod. pen., la violenza sessuale e la violenza sessuale di gruppo, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen., la rapina aggravata dalle circostanze di cui all'art. 628, terzo comma, numeri 2), 3) e 3-quinquies), del medesimo codice.



11.- È noto che, in base all'originaria disciplina dell'istituto introdotto nel processo minorile con l'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988 e finalizzato alla valutazione della personalità del minore al termine del periodo di prova, la sospensione del processo con messa alla prova (misura di cosiddetta diversion processuale) poteva essere disposta per qualunque tipo di reato, indipendentemente dalla tipologia e dalla pena astrattamente prevista, come anche dall'eventuale esistenza di precedenti penali, assumendo rilevanza il quantum della pena edittale soltanto ai fini della durata del periodo di prova. Ciò ne delineava una radicale differenza rispetto alla sospensione del procedimento con messa alla prova prevista nel rito degli adulti (artt. 464-*bis* e seguenti del codice di procedura penale): l'istituto contemplato nell'ambito del processo minorile, caratterizzato, appunto, dall'assenza di preclusioni ostative, costituiva la privilegiata soluzione alternativa alla condanna del minore, quale forma di intervento rieducativo innestato nella fase processuale.

Peraltro, tanto nel caso di messa alla prova minorile (art. 29 del d.P.R. n. 448 del 1988) quanto nel caso di messa alla prova degli adulti (art. 168-*ter* cod. pen.) l'esito positivo della prova comporta l'estinzione del reato.

12.- Come questa Corte ha più volte osservato (tra le ultime, sentenze n. 23 e n. 8 del 2025, n. 139 del 2020), la disciplina della messa alla prova del minore si è connotata, fin dalla sua introduzione nell'ordinamento, proprio per la finalità essenzialmente rieducativa e di reinserimento sociale, restando svincolata nell'an da un rapporto di proporzionalità rispetto alla gravità del reato per cui si procede, e affidata, nella prospettiva dell'adeguata protezione della gioventù di cui all'art. 31, secondo comma, Cost., alla sola discrezionalità del giudice dell'udienza preliminare del tribunale per i minorenni e dello stesso tribunale, cioè di un giudice collegiale caratterizzato dalla presenza di due componenti onorari, «strutturalmente idoneo a valutare la personalità del minore» (sentenza n. 139 del 2020).

Ciò non ha significato postulare un accesso generalizzato e indiscriminato dell'imputato minorenni alla messa alla prova, essendo il giudice investito, piuttosto, del delicato compito di rivolgere la sua indagine alla ricerca di elementi che gli consentano di valutare se sia adeguato il ricorso a detto istituto, al fine tanto della rieducazione e del positivo reinserimento del minore nella società, quanto dell'esigenza di assicurare la prevenzione del pericolo che questi commetta altri reati; elementi da individuarsi nel tipo di reato commesso, nelle modalità di attuazione di esso, nei motivi a delinquere, nei precedenti penali dell'imputato, nella sua personalità, nel suo carattere e in quanto altro di utile per la formulazione di tale giudizio.

13.- La sentenza n. 8 del 2025, peraltro, ha già rimarcato la notevole portata innovativa dell'art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988 rispetto alla cornice normativa preesistente, rinvenendo in tale disposizione una presunzione iuris et de iure di gravità delle condotte integrative dei reati ivi contemplati, tale da impedire qualsiasi possibilità che il minore - al di là delle circostanze concrete delle condotte poste in essere e prescindendo dalla valutazione sulle sue effettive possibilità di recupero e di reinserimento sociale - venga sottratto al circuito processuale volto all'accertamento di responsabilità e, eventualmente, all'irrogazione della pena.

Pur nel mutato quadro normativo permane, tuttavia, una eterogeneità teleologica tra la messa alla prova dell'adulto e quella del minore, giacché quest'ultima si radica e trova la sua ragion d'essere nelle finalità dell'art. 31, secondo comma, Cost., esprimendo una funzione eminentemente rieducativa, mentre la prima ha un'inevitabile componente sanzionatoria (sentenze n. 23 del 2025, n. 139 e n. 75 del 2020, n. 68 del 2019).

Questa Corte ha in più occasioni ribadito, infatti, che «[i]l tratto qualificante dell'istituto è rappresentato dall'adozione di un progetto di intervento che si traduce in una serie di prescrizioni individualizzate e a contenuto variabile perché tarate sul profilo personalistico del minore e sul contesto socio-familiare in cui questi è inserito» (sentenza n. 8 del 2025).

14.- Tanto premesso, il Collegio ritiene che anche nella materia del diritto penale minorile - nella quale la funzione rieducativa della pena acquisisce un ruolo di speciale preminenza, alla luce dell'art. 31, secondo comma, Cost. (sentenze n. 23 del 2025, n. 231 del 2021, n. 139 del 2020, n. 263 e n. 68 del 2019, n. 90 del 2017 e n. 125 del 1995) - non possa negarsi un margine di discrezionalità al legislatore nella individuazione dei requisiti di accesso agli strumenti di diversion processuale, anche in funzione della particolare rilevanza del bene giuridico protetto; ciò sempre che la reazione sanzionatoria al reato commesso, e prima ancora lo stesso procedimento penale, conservino in ogni caso quella speciale vocazione a favorire la rieducazione del minore che caratterizza il "volto costituzionale" del diritto penale minorile.

A fronte, dunque, di reati, come quelli oggi all'esame di questa Corte, gravemente lesivi dei diritti delle persone offese, tanto più quando siano anch'esse minorenni, non può considerarsi irragionevole la scelta del legislatore di prevedere in ogni caso lo svolgimento di un processo, secondo regole specificamente calibrate sulle esigenze del minore imputato, nell'ottica general preventiva di approntare una risposta dissuasiva rispetto a determinate forme di criminalità minorile.

La determinazione del legislatore di escludere la sospensione del processo con messa alla prova del minore per i reati di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*octies*, ove aggravati ai sensi dell'art. 609-*ter* cod. pen., non può, dunque, essere in questa sede censurata: l'esclusione dalla messa alla prova è stata infatti circoscritta, con formulazione tassativa, a reati certamente



gravi, spesso commessi, come nella specie, da minori in danno di minori; di talché la disposizione censurata non equivale ad arbitrio, potendo comunque razionalmente giustificarsi in relazione alle finalità perseguite e risultando i mezzi prescelti non manifestamente sproporzionati rispetto alle finalità stesse (sentenza n. 46 del 2024).

14.1.- Non sono nemmeno fondate le questioni con le quali i rimettenti assumono l'irragionevolezza della disposizione censurata per aver essa precluso la messa alla prova minorile anche con riguardo a reati meno gravi rispetto ad altri che tuttora la consentono (complessivamente, i rimettenti indicano i delitti di produzione, cessione e distribuzione di materiale pedopornografico, i delitti di strage, di terrorismo, i delitti associativi di stampo mafioso o di sequestro di persona a scopo di estorsione).

Tali censure poggiano, infatti, su un giudizio comparativo che evoca evidentemente quali termini di raffronto le cernie edittali delle fattispecie di reato, asseritamente più gravi, non contemplate dall'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988; si tratta, però, di elementi che non evidenziano profili di omogeneità tra gli indicati delitti e quelli che qui vengono in rilievo (artt. 609-bis e 609-octies, aggravati ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen.), ove si consideri che la scelta del legislatore è stata nella specie ispirata, come già detto, dall'apprezzamento delle specifiche esigenze di contrasto di alcune condotte più frequenti di criminalità minorile, lesive, per quanto qui rileva, della libertà sessuale delle vittime.

14.2.- Non sono, quindi, fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988, censurato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che le disposizioni del comma 1 dello stesso art. 28, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, non si applicano ai delitti previsti dagli artt. 609-bis, commi primo e secondo, e 609-octies cod. pen., aggravati ai sensi dell'art. 609-ter del medesimo codice.

15.- La norma censurata risulta invece manifestamente irragionevole e sproporzionata nella parte in cui colloca tra i reati "ostativi" alla messa alla prova la violenza sessuale aggravata, anche quando si verta nei «casi di minore gravità» di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen.

Avendo il comma 5-bis dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988 delineato una presunzione iuris et de iure di gravità delle condotte integrative dei reati contemplati, appare irragionevole che la preclusione operi allorché si configura la circostanza attenuante a effetto speciale del fatto di minore gravità ex art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., astrattamente riferibile anche alle ipotesi circostanziate previste dall'art. 609-ter del medesimo codice in rapporto al grado di compromissione del bene giuridico tutelato, alle modalità esecutive e alla considerazione globale del fatto.

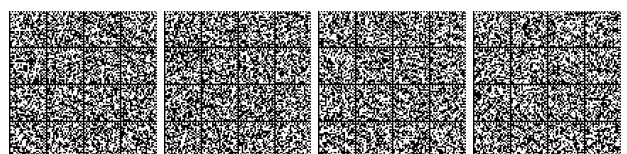
L'astratta prognosi legislativa, in senso negativo sulle effettive possibilità di recupero e di reinserimento sociale del minore attraverso il percorso della sospensione del processo con messa alla prova, sottesa all'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988, frustra in modo manifestamente irragionevole la *ratio* posta a fondamento della circostanza attenuante in parola; si tratta, infatti, di un'attenuante che, infatti, come già affermato da questa Corte, si pone proprio «quale temperamento degli effetti della concentrazione in un unico reato di comportamenti, tra loro assai differenziati, che comunque incidono sulla libertà sessuale della persona offesa, e della conseguente diversa intensità della lesione dell'oggettività giuridica del reato» (sentenze n. 106 del 2014 e n. 325 del 2005; nello stesso senso, sentenza n. 91 del 2024).

15.1.- La medesima ricostruzione interpretativa dell'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988, inteso quale disposizione ispirata dalla intenzione del legislatore di escludere la messa alla prova minorile in relazione a fattispecie criminose che destano un particolare allarme sociale, lascia la stessa sprovvista di ragionevole giustificazione quanto alle ipotesi di gravità significativamente inferiore a quella normalmente associata alla realizzazione di un fatto conforme alla figura astratta.

L'irragionevolezza nasce dal fatto che, per le violenze sessuali di minore gravità, il terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen. prevede la possibilità di diminuire la pena in misura particolarmente significativa, ossia fino a due terzi. A tale significativo riconoscimento della minore gravità del fatto a livello penale sostanziale non corrisponde un'adeguata, diversa considerazione della stessa condotta con riguardo all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova.

La "valvola di sicurezza" fornita dal terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen., quindi, ben può valere come segno di confine oltre il quale risulta superata la soglia della manifesta irragionevolezza in conseguenza della mancata previsione della facoltà del giudice minorile di disporre la sospensione del processo con messa alla prova sulla base di una valutazione individualizzata della personalità del minore, funzionale alle esigenze del suo recupero e della sua risocializzazione. Un imperativo di coerenza, per linee interne al sistema, esige, allora, che tale specificità venga riconosciuta anche nell'ambito dell'istituto della messa alla prova.

16.- Con la sentenza n. 202 del 2025 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 609-octies cod. pen., nella parte in cui non prevede che, anche con riguardo al delitto di violenza sessuale di gruppo, nei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi.



Le ragioni che inducono alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988, nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 1 dello stesso art. 28 non si applicano al delitto previsto dall'art. 609-bis cod. pen., aggravato ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen., anche nei «casi di minore gravità» di cui al terzo comma dell'art. 609-bis del medesimo codice, non possono non valere anche con riferimento al reato di cui all'art. 609-octies cod. pen., aggravato ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen., allorché ricorra la circostanza attenuante del caso di minore gravità.

17.- Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 1 dello stesso art. 28 non si applicano ai delitti previsti dagli artt. 609-bis e 609-octies cod. pen., aggravati ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen., anche quando ricorra la circostanza attenuante dei «casi di minore gravità».

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (*Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*), nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 1 dello stesso art. 28 non si applicano ai delitti previsti dagli artt. 609-bis e 609-octies del codice penale, aggravati ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen., anche quando ricorra la circostanza attenuante dei «casi di minore gravità»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Roma e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Bari, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988, nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 1 dello stesso art. 28, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, non si applicano ai delitti previsti dagli artt. 609-bis, commi primo e secondo, e 609-octies cod. pen., aggravati ai sensi dell'art. 609-ter del medesimo codice, sollevate, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Roma e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Bari, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

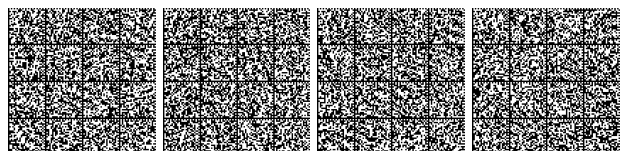
Stefano PETITTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 204

*Sentenza 4 novembre - 29 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, relative al suicidio medicalmente assistito - Requisiti per l'accesso, mediante rinvio agli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 - Procedura di presentazione della domanda da parte dell'interessato - Possibilità che la domanda sia presentata anche per mezzo di un suo delegato - Procedure per la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio assistito e per la determinazione delle relative modalità di attuazione - Fissazione di termini perentori - Previsione dell'obbligatorio coinvolgimento delle aziende sanitarie locali nell'esecuzione del suicidio medicalmente assistito - Qualificazione delle relative prestazioni e dei relativi trattamenti quali un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza - Possibilità, da parte del paziente, di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento - Ipotesi contraddittoria rispetto al vincolo per cui il paziente deve autosomministrarsi il farmaco - Violazione, complessivamente, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale, anche parziale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, relative al suicidio medicalmente assistito - Individuazione, in particolare, delle suddette finalità - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento penale e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, relative al suicidio medicalmente assistito - Istituzione, in particolare, di commissioni permanenti multidisciplinari per l'esame dei requisiti per l'accesso alla prestazione e la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16, intero testo, e artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *l)* ed *m)* e terzo.

## 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 della legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14 maggio 2025, depositato in cancelleria il successivo 16 maggio, iscritto al n. 20 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 Toscana;

uditi nell'udienza pubblica del 4 novembre 2025 i Giudici relatori Francesco Viganò e Luca Antonini;

uditi gli avvocati dello Stato Giancarlo Caselli e Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Ciari per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 14 maggio 2025, depositato in cancelleria il successivo 16 maggio e iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intera legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), nonché i suoi articoli da 1 a 6, e l'art. 7, comma 2, in riferimento, nel complesso, all'art. 117, commi secondo, lettere *l*) e *m*), e terzo, della Costituzione.

Il ricorso riassume i contenuti delle disposizioni della legge regionale impugnata, il cui art. 1 enuncia la finalità di disciplinare - nell'esercizio delle competenze regionali «in materia di tutela della salute», come dichiarato nel punto 6 del preambolo - «le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale 25 settembre 2019, n. 242 e 1° luglio 2024, n. 135, relative al suicidio medicalmente assistito». Ai sensi del successivo art. 2, «[f]ino all'entrata in vigore della disciplina statale,» alle procedure relative a quest'ultimo «possono accedere» le persone in possesso dei requisiti indicati dalle richiamate sentenze, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento).

L'art. 3, al comma 1, stabilisce che le aziende unità sanitarie locali «istituiscono una Commissione multidisciplinare permanente [...] per la verifica della sussistenza dei requisiti di accesso al suicidio medicalmente assistito nonché per la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione», mentre, ai commi successivi, disciplina la composizione professionale della commissione, prevedendo che ne faccia parte il personale dipendente di enti sanitari regionali, individuato su base volontaria, e che quella ivi svolta è considerata attività istituzionale, non comportante la corresponsione di alcuna indennità di carica o di presenza.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 4 (Modalità di accesso al suicidio medicalmente assistito), «[l]a persona interessata, o un suo delegato, presenta all'azienda unità sanitaria locale competente per territorio una istanza per l'accertamento dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito nonché per l'approvazione o definizione delle relative modalità di attuazione». Il successivo comma 2 richiede che l'istanza sia corredata dalla documentazione sanitaria disponibile, nonché, eventualmente, «dall'indicazione di un medico di fiducia e dal protocollo» recante le modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito; l'istanza e la relativa documentazione sono tempestivamente trasmesse, in forza del comma 3 della stessa disposizione, alla richiamata commissione e al Comitato per l'etica nella clinica operante presso l'azienda ai sensi dell'art. 99 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del Servizio sanitario regionale).

L'art. 5, relativo alla «[v]erifica dei requisiti», prevede che:

«1. La procedura per la verifica dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1, si conclude entro venti giorni dal ricevimento dell'istanza mediante la comunicazione di cui al comma 6. Il termine può essere sospeso una sola volta, per un periodo non superiore a cinque giorni, per accertamenti clinico-diagnostici.

2. La Commissione verifica in via preliminare che il richiedente abbia ricevuto una informazione chiara e adeguata sulla possibilità di accedere ad un percorso di cure palliative. Il richiedente è altresì informato del suo diritto di rifiutare o revocare il consenso a qualsiasi trattamento sanitario, anche di sostegno vitale, e della possibilità di ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua ai sensi della l. 219/2017.



3. Se il richiedente conferma la volontà di accedere al suicidio medicalmente assistito, la Commissione procede alla verifica dei requisiti. A tal fine la Commissione esamina la documentazione prodotta ed effettua gli accertamenti che si rendano necessari, anche col supporto delle strutture del servizio sanitario regionale, assicurando l'interlocuzione personale e diretta con la persona interessata, sentito il medico di fiducia eventualmente indicato dalla persona stessa. Il consenso al suicidio medicalmente assistito deve essere espresso in modo libero e consapevole ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della l. 219/2017.

4. La Commissione chiede il parere del Comitato sugli aspetti etici del caso in esame trasmettendo al medesimo la documentazione inerente alla interlocuzione e agli accertamenti effettuati. Il Comitato esprime il parere entro sette giorni dal ricevimento della documentazione.

5. La Commissione è tenuta a richiedere il parere del Comitato in tempo utile affinché il rispetto del termine di cui al comma 4 sia compatibile con l'osservanza del termine complessivamente previsto per la conclusione della procedura di cui al comma 1.

6. La Commissione redige la relazione finale attestante gli esiti dell'accertamento dei requisiti. L'azienda unità sanitaria locale comunica alla persona interessata gli esiti dell'accertamento».

L'art. 6, che secondo il ricorrente concernerebbe «l'introduzione di un atipico obbligo sanitario», così dispone:

«1. In caso di esito positivo della verifica dei requisiti la Commissione procede, ai sensi dei commi 2 e 3, ai fini dell'approvazione o definizione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito. La procedura si conclude entro dieci giorni dalla comunicazione di cui all'articolo 5, comma 6, con la comunicazione degli esiti prevista dal comma 7.

2. La persona interessata può chiedere alla Commissione l'approvazione di un protocollo redatto dal medico di fiducia e recante le modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito.

3. La persona interessata può chiedere altresì alla Commissione di definire, in accordo con la persona stessa, le modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito mediante la redazione di apposito protocollo. In mancanza di accordo la richiesta non ha seguito.

4. Le modalità di attuazione devono prevedere l'assistenza del medico e devono essere tali da evitare abusi in danno delle persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze.

5. La Commissione chiede il parere del Comitato in merito alla adeguatezza del protocollo di cui ai commi 2 e 3. Il Comitato esprime il parere entro cinque giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dalla Commissione.

6. La Commissione è tenuta a richiedere il parere del Comitato in tempo utile affinché il rispetto del termine di cui al comma 5 sia compatibile con l'osservanza del termine complessivamente previsto per la conclusione della procedura di cui al comma 1.

7. La Commissione redige la relazione finale relativa agli esiti della richiesta di cui ai commi 2 e 3. L'azienda unità sanitaria locale comunica al richiedente gli esiti della procedura».

Al supporto alla realizzazione della procedura di suicidio medicalmente assistito è dedicato l'art. 7, ai sensi del quale:

«1. Entro sette giorni dalla comunicazione di cui all'articolo 6, comma 7, l'azienda unità sanitaria locale assicura, nelle forme previste dal protocollo approvato dalla Commissione o dalla stessa definito in modo condiviso con la persona interessata, il supporto tecnico e farmacologico nonché l'assistenza sanitaria per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato. L'assistenza è prestata dal personale sanitario su base volontaria ed è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro.

2. Le prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla presente legge costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza. La Regione fa fronte con risorse proprie agli effetti finanziari connessi a tali prestazioni e trattamenti, in conformità a quanto statuito dall'articolo 13 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).

3. La persona in possesso dei requisiti autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento.

4. In ogni caso, le aziende unità sanitarie locali conformano i procedimenti disciplinati dalla presente legge alla disciplina statale».

Infine, l'art. 8 stabilisce la gratuità delle prestazioni e dei trattamenti «effettuati dal servizio sanitario regionale nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito», mentre l'art. 9 provvede alla stima e alla copertura degli oneri finanziari per l'attuazione della legge regionale.



1.1.- Il primo motivo di ricorso deduce che l'intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025 e il suo art. 1, «pretende[ndo] di dare "attuazione" alle sentenze costituzionali nn. 242/2019 e 135/2024», violerebbero anzitutto, e in via assorbente, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., relativo alla materia «ordinamento civile e penale» e, in via subordinata, l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «tutela della salute».

Ad avviso del ricorrente, la disciplina del suicidio medicalmente assistito rientrerebbe nella materia di cui al richiamato secondo comma, lettera l), dell'art. 117 Cost., riservata alla competenza legislativa esclusiva statale, incidendo «su diritti personalissimi, tra i quali quello alla vita, preconditione di tutti i diritti, e all'integrità» fisica dell'individuo. Trattandosi di un «istituto giuridico che, per un verso, innova il diritto civile e, per altro verso, trova applicazione diretta nell'ambito del diritto penale», dovrebbe essere la legge statale a dettarne la disciplina, rimanendo inibito l'intervento del legislatore regionale in ambiti di estrema delicatezza «quali la responsabilità penale (articoli 579 e 580 cod. pen), il dovere di tutela della vita umana, i principi di autodeterminazione, tutela del consenso e rifiuto dei trattamenti sanitari, desumibili dagli articoli 2, 13 e 32 Cost. e 5 cod. civ.».

In altri termini, «[t]utti gli argomenti incisi e i principi sottesi alla tematica *de qua*» andrebbero ricondotti alla suddetta competenza legislativa esclusiva statale, anche per assicurare l'esigenza di uniformità di disciplina sull'intero territorio nazionale.

D'altro canto, richiamando la sentenza n. 50 del 2022 di questa Corte - di inammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo dell'art. 579 del codice penale - l'Avvocatura generale esclude che le norme poste a tutela della vita siano a contenuto costituzionalmente vincolato, risultando dunque necessariamente rimessa alla valutazione del legislatore la determinazione del livello minimo di tutela richiesta dai referenti costituzionali ai quali esse si saldano.

A conferma della incidenza delle previsioni impugnate sull'ordinamento penale, l'Avvocatura generale osserva che la finalità dell'intervento regionale enunciata nell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, ossia disciplinare le modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 di questa Corte, si risolverebbe, in concreto, nel «prevedere e approntare gli strumenti operativi» per l'applicazione della causa di non punibilità introdotta dalle sentenze citate, la cui operatività limitata a una parte del territorio nazionale determinerebbe, inoltre, una disparità di trattamento non tollerabile dall'ordinamento penale.

1.1.1.- Secondo l'Avvocatura, nelle more delle decisioni assunte dal legislatore statale alle regioni non potrebbe essere assegnato «un ruolo "supplente"», dati i principi espressi dalla sentenza n. 262 del 2016 di questa Corte, che, dichiarando l'illegittimità costituzionale di due leggi regionali recanti una disciplina in tema di disposizioni anticipate di trattamento sanitario (DAT), ha ritenuto necessaria in tale ambito l'uniformità di regolamentazione sul territorio nazionale.

Ciò in quanto l'assenza di una specifica legislazione nazionale «non vale a giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato».

In senso analogo rileverebbe altresì la sentenza n. 5 del 2018 di questa Corte, la quale, in materia di obblighi vaccinali, ha sottolineato come il diritto della persona di essere curata efficacemente e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica debba essere garantito «in condizione di eguaglianza in tutto il Paese, attraverso una legislazione generale dello Stato».

Ad avviso del ricorrente, inoltre, la regolamentazione dei casi in cui l'ordinamento scrimina l'ausilio al suicidio non potrebbe attenersi alla materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., richiamato nel preambolo della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, in quanto, per un verso, la grave compromissione della salute, considerata dalla giurisprudenza costituzionale, sarebbe solo un «antefatto concreto che scrimina [...] comportamenti altrimenti penalmente sanzionati»; per altro verso, la verifica medica dei presupposti per accedere al suicidio medicalmente assistito sarebbe solo la «modalità accertativa» degli stessi.

In ogni caso, anche qualora si ritenesse, per mera ipotesi, che alcuni aspetti relativi all'esimente rientrino nella suddetta materia, rimarrebbe precluso alle regioni di intervenire prescindendo dalla preventiva determinazione dei principi fondamentali, che l'art. 117, terzo comma, Cost. vuole «riservata alla legislazione dello Stato»; ciò sia perché tali principi conseguirebbero all'assetto dato all'istituto nell'ordinamento civile e penale, sia perché, altrimenti, l'istituto medesimo verrebbe inammissibilmente riconosciuto in maniera difforme sul territorio nazionale (è richiamata la sentenza n. 438 del 2008 di questa Corte).

D'altro canto, prosegue l'Avvocatura, l'auspicio proveniente da questa Corte, nel senso di una «sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore» nella materia del fine vita, non potrebbe che riferirsi al legislatore statale. Di conseguenza, l'introduzione di «qualsiasi normativa regionale in materia di procedure di suicidio assistito», prima che siano delineati quanto meno i principi fondamentali di questo delicato settore, «incide[rebbe] sulle prerogative regolatorie dello Stato», potendo «compromettere il complesso equilibrio tra i principi di diritto ricostruiti dalla giurisprudenza costituzionale».



1.1.2.- Sintomatica della violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» sarebbe, ad avviso dell'Avvocatura, la previsione di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale impugnata, che rimetterebbe l'attivazione del procedimento a un «“delegato” non meglio specificato nelle sue caratteristiche di legittimazione», pur trattandosi «con certezza di un atto [...] personalissimo», e non disciplinerebbe il contenuto e la forma dell'istanza da presentare, lasciando incerto il rapporto con le assai più precise forme dettate dalla legge n. 219 del 2017 in materia di consenso a un trattamento sanitario, la cui applicazione è espressamente indicata dalla giurisprudenza costituzionale.

Inoltre, sarebbe «dubbio» il fatto che non sia stata disciplinata, nel contenuto e nella forma, la facoltà dell'interessato di «sospendere o annullare l'erogazione del trattamento», esplicitata dall'art. 7, comma 3, della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, e che non sia stato previsto, prima della esecuzione dello stesso, che «debba essere positivamente accertato che l'interessato non intende sospenderlo o annullarlo».

1.2.- Il secondo motivo di ricorso denuncia la violazione, da parte dell'intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025 e dei suoi artt. 2 e 7, comma 2, dell'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in riferimento, rispettivamente, alla competenza legislativa esclusiva statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e a quella concorrente nella materia della tutela della salute.

La richiamata competenza esclusiva, sostiene il ricorso, non potrebbe essere «elusa» dalla qualificazione, operata dal citato art. 7, comma 2, delle prestazioni disciplinate dalla legge regionale come un livello di assistenza superiore rispetto a quelli essenziali, essendo dirimente che gli istituti giuridici che vengono in rilievo, incidendo «sul primo dei diritti civili» garantiti dalla Costituzione, ossia il diritto alla vita, non potrebbero che trovare disciplina in una legge dello Stato.

D'altro canto, la stessa giurisprudenza costituzionale, oltre a non avere affermato «l'esistenza di un “diritto” al suicidio, come prestazione garantita dalla legislazione», fissando piuttosto i casi in cui l'aiuto al suicidio deve ritenersi scriminato, avrebbe considerato in più occasioni un intervento legislativo in questa delicata materia, ma «rivolge[ndosi] solo e soltanto al legislatore nazionale». Sarebbe pertanto precluso alle regioni «modificare, limitare o condizionare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla vita [...] e, segnatamente, regolare casi e procedure in cui del diritto alla vita si dispone».

1.2.1.- In ogni caso, anche a voler qualificare il suicidio medicalmente assistito «come “prestazione” concernente i diritti civili», si dovrebbe ritenere che, in assenza di un livello minimo di prestazione fissato dal legislatore statale, da un lato, mancherebbe il «presupposto per emettere una normativa regionale superiore» e, dall'altro lato, un tale intervento contrasterebbe «con la indispensabile omogeneità a livello nazionale della disciplina in materia di fine vita».

Nemmeno il suddetto livello minimo potrebbe ricavarsi dalle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 di questa Corte, riguardanti in realtà «[u]n ambito preciso e circoscritto dell'ordinamento giuridico, diverso dalla fissazione di una legislazione in materia di livelli essenziali di prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali».

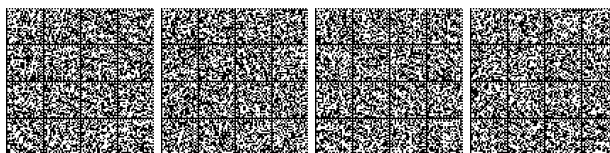
In conclusione, andrebbe escluso che gli interventi strutturali e organizzativi, necessari affinché il servizio sanitario possa svolgere le attività accertative individuate dalle citate sentenze, possano essere effettuati con legge regionale, perché tutte le determinazioni assunte al riguardo implicherebbero scelte non organizzative, bensì tali da incidere direttamente sul diritto alla vita, dovendo perciò rientrare nella competenza esclusiva del legislatore statale.

1.2.2.- L'Avvocatura generale segnala che, per ammettere una disciplina regionale del fine vita, non varrebbe invocare «l'applicazione del principio di “cedevolezza invertita” [...], a fronte dell'inerzia del legislatore statale», in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la cedevolezza normativa potrebbe essere prevista dalle regioni in materia di propria competenza legislativa, senza che la previsione della clausola consenta loro di intervenire in ordine a profili che attengono alla competenza esclusiva del legislatore statale (è citata la sentenza n. 1 del 2019).

D'altro canto, osserva la difesa statale, non sarebbe necessaria una legge regionale per rendere immediatamente operativi i precetti fissati dalle decisioni di questa Corte, come confermato dal fatto che, «già in alcuni casi, tali precetti hanno ricevuto applicazione».

Gli argomenti illustrati evidenzerebbero la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., non solo da parte dell'intera legge regionale, ma anche, in particolare, ad opera dell'art. 2, allorché, ad avviso del ricorrente, «istituisce» le procedure alle quali possono accedere le persone in possesso dei requisiti indicati, e dell'art. 7, comma 2, laddove precisa che le prestazioni e trattamenti disciplinati dalla legge regionale costituiscono un livello di assistenza superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA).

1.3.- In via subordinata rispetto ai due precedenti motivi, il ricorso impugna specificamente gli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Toscana n. 16 del 2025 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost., in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del



bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e all'art. 2, comma 7, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute).

Le suddette disposizioni regionali istituirebbero le «commissioni multidisciplinari permanenti» presso le aziende sanitarie locali (ASL) toscane e ne disciplinerebbero compiti e funzioni in maniera tale che questi andrebbero «a sovrapporsi con le competenze [...] riservate dalla legge statale ai diversi “comitati etici territoriali”», disciplinati, da ultimo, dai decreti del Ministro della salute 26 gennaio 2023 (Individuazione di quaranta comitati etici territoriali) e 30 gennaio 2023 (Definizione dei criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici territoriali), in attuazione dell'art. 2 della legge n. 3 del 2018, e, in precedenza, dal decreto del Ministro della salute 8 febbraio 2013, in attuazione dell'art. 12, comma 10, del 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, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.

A questi comitati avrebbe fatto riferimento la sentenza n. 242 del 2019, sostiene il ricorso, «come unici organismi competenti» a rendere il parere sulle condizioni di pazienti affetti da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche.

La commissione istituita dall'art. 3 della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, in quanto organismo di esclusiva provenienza regionale, non potrebbe essere fatta rientrare tra i comitati etici individuati dalla normativa statale oggi vigente, dovendosi dunque escludere che la valutazione richiesta da questa Corte ai fini della scriminante dalla responsabilità penale possa essere rimessa «a organismi di volta in volta creati, con regole autonome, da ciascuna regione».

1.3.1.- Le disposizioni in esame si porrebbero quindi in contrasto, «ex se considerate», con la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile e penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione sia all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge n. 208 del 2015 - che disciplina le modalità necessariamente condivise tra Stato e regioni di definizione e aggiornamento dei livelli di assistenza sanitaria -, sia all'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018, che ha demandato ad apposito decreto del Ministro della salute la individuazione dei comitati etici territoriali.

Nella specie, l'istituzione della commissione di derivazione esclusivamente regionale «sopravanz[erebbe]» l'esigenza che la determinazione di eventuali ulteriori livelli di assistenza sanitaria e delle modalità con cui questi possano o debbano essere attuati venga effettuata non in via autonoma dalle singole regioni, «ma con il necessario coinvolgimento dello Stato, anche al fine di assicurare omogeneità di trattamento a livello nazionale».

Analoghe considerazioni - e correlate censure di illegittimità costituzionale - varrebbero con riferimento ai «comitati per l'etica nella clinica», già operanti presso le ASL toscane in base all'art. 99 della legge reg. Toscana n. 40 del 2005, ai quali le disposizioni impugnate assegnano compiti consultivi «sugli aspetti etici del caso» nella fase di verifica dei requisiti (art. 5, comma 4), nonché in merito alla adeguatezza del protocollo attuativo (art. 6, comma 5), così che anche il ruolo di tali comitati «verrebbe illegittimamente a sovrapporsi a quello dei “comitati etici territoriali”» richiamati nella sentenza n. 242 del 2019.

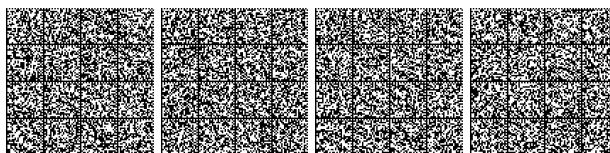
2.- Con atto depositato il 17 giugno 2025 si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo siano dichiarate non fondate.

2.1.- Quanto al primo motivo di ricorso, non sarebbe violata la competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile e penale perché, al momento dell'intervento legislativo regionale, con le sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, questa Corte avrebbe compiutamente stabilito sia le condizioni che legittimano l'accesso al suicidio medicalmente assistito, sia i principi «sottesi al procedimento di accertamento di tali condizioni e di scelta delle modalità di esecuzione».

A tali pronunce, assieme alla successiva sentenza di questa Corte n. 66 del 2025, andrebbe pertanto riconosciuta «portata additiva, di innovazione dell'ordinamento, nonché valenza autoapplicativa e vincolante del principio e delle correlate condizioni sostanziali e procedurali oggetto dell'addizione».

Sotto questo profilo la legge regionale impugnata si differenzerebbe da quelle, in materia di DAT, dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 262 del 2016. Tali leggi disciplinavano in via diretta e da un punto di vista sostanziale aspetti inerenti alle condizioni legittimanti la dichiarazione anticipata di trattamento sanitario. Nella specie, invece, il legislatore toscano sarebbe partito dalle sentenze di questa Corte e vi avrebbe dato legittimamente attuazione, assumendo a carico del Servizio sanitario regionale determinate prestazioni e disciplinandone i profili organizzativi.

Quanto alla sentenza n. 50 del 2022, relativa all'ammissibilità del *referendum* abrogativo dell'art. 579 cod. pen., la stessa, in realtà, sottolineerebbe le profonde differenze tra la fattispecie in quella sede esaminata e l'altra oggetto della sentenza n. 242 del 2019.



In nessun modo pertinente sarebbe poi la sentenza n. 5 del 2018, in materia di obblighi vaccinali, atteso che la legge reg. Toscana n. 16 del 2025 si limiterebbe ad attuare, sotto il profilo strettamente organizzativo delle aziende sanitarie regionali, le condizioni del suicidio medicalmente assistito, previste da questa Corte, «uniformi e valide per l'intero territorio nazionale».

2.1.1.- La Regione Toscana ritiene altresì non pertinenti le censure mosse all'art. 4, comma 1, e 7, comma 3, della legge regionale impugnata, al fine di dimostrare l'asserita invasione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile».

La prima di tali disposizioni non disciplinerebbe l'attivazione del procedimento «in difformità dal dettato» di questa Corte, limitandosi a consentire la materiale presentazione dell'istanza anche da parte di un delegato, fermo restando che la manifestazione della volontà di accedere al suicidio medicalmente assistito deve risultare «necessariamente ed espressamente riferibile al malato». Inoltre, sarebbe infondata la censura con cui si lamenta che la legge regionale abbia previsto una istanza generica, non disciplinata nei contenuti e nelle forme, emergendo in modo evidente, dalla «organica lettura» della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, come il legislatore regione abbia richiamato, a tal riguardo, le sentenze di questa Corte e la legge n. 219 del 2017.

Considerazioni analoghe varrebbero anche per l'art. 7, comma 3, il quale, conformemente alle statuizioni di questa Corte, assicurerebbe alla persona interessata la possibilità di modificare la propria volontà: il che, peraltro, nel caso dell'aiuto al suicidio, è insito nel fatto che essa conserva il dominio sull'atto finale che innesca il processo letale.

2.1.2.- La legge reg. Toscana n. 16 del 2025 si sarebbe limitata, dunque, a prevedere norme di dettaglio rientranti nella materia a potestà concorrente della tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., della quale l'organizzazione sanitaria sarebbe «parte integrante» (è citata la sentenza n. 202 del 2024 di questa Corte).

Nello specifico, i contenuti della legge regionale in esame non avrebbero in alcun modo interferito con le competenze esclusive invocate dalla difesa statale, essendo unicamente rivolti, invece, ad assicurare tempi certi e uniformità organizzativa sul territorio regionale toscano in ordine al suicidio medicalmente assistito, nel pieno rispetto della disciplina dettata dalla legge n. 219 del 2017 sul consenso informato.

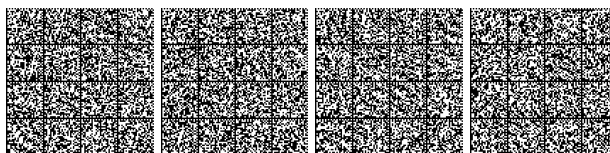
Inoltre, secondo la Regione, da un lato non verrebbe in rilievo, nella specie, la cosiddetta cedevolezza invertita, erroneamente richiamata dalla difesa statale, dal momento che la legge reg. Toscana n. 16 del 2025 avrebbe dato doverosa attuazione ai «principi costituzionali minimi» fissati da questa Corte nella materia in esame, sotto il profilo organizzativo. Dall'altro, tuttavia, la giurisprudenza di questa Corte sulla cosiddetta cedevolezza invertita viene comunque evocata dalla Regione, per giustificare proprio il termine «cedevolezza» utilizzato nel punto 8 del preambolo della legge regionale impugnata, al fine di sostenere che, nelle discipline in cui si intrecciano competenze statali e regionali (come quella in esame), «le Regioni possono intervenire e normare provvisoriamente la materia, in caso di inerzia statale, sino all'adozione dei prescritti atti statali».

2.2.- La difesa regionale ritiene infondato anche il secondo motivo di ricorso, che lamenta la violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost. da parte dell'intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025 e dei suoi artt. 2 e 7, comma 2.

Infatti, la legge regionale non determinerebbe alcun livello di prestazione, limitandosi a intervenire su aspetti organizzativi e gestori di una disciplina entrata nell'ordinamento a seguito delle sentenze di questa Corte e, comunque, le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, potrebbero garantire livelli ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza, cosiddetti extra LEA (sono richiamate le sentenze n. 297 del 2012, n. 207 del 2010 e n. 248 del 2006); nella specie, il legislatore regionale toscano avrebbe reso attuabile in modo omogeneo, in riferimento alle proprie ASL, «la prestazione sanitaria» come definita nella sentenza n. 242 del 2019.

D'altro canto, con riguardo alla procreazione medicalmente assistita eterologa, nel periodo intercorrente tra il riconoscimento avvenuto per effetto della sentenza n. 162 del 2014 di questa Corte e l'inserimento nei LEA, la giurisprudenza amministrativa avrebbe affermato che le regioni non sottoposte al piano di rientro possono riconoscere prestazioni sanitarie aggiuntive rispetto ai LEA al fine di facilitare l'accesso a tale pratica (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 20 luglio 2016, n. 3297). Più recentemente, la giurisprudenza costituzionale, nello scrutinio delle disposizioni di una legge regionale aventi a oggetto prestazioni sanitarie, non si sarebbe arrestata al «mero criterio "formalistico"» di definizione dei LEA, accedendo a una definizione sostanzialistica degli stessi, anche in considerazione del mancato aggiornamento da parte dello Stato del relativo elenco (è citata la sentenza n. 201 del 2024).

Peraltro, non essendo la Regione Toscana in piano di rientro sanitario, il riferimento agli extra LEA, operato dall'art. 7, comma 2, della legge regionale impugnata sarebbe legittimo e dovrebbe intendersi limitato all'assunzione a carico del bilancio regionale, non sanitario, dell'onere economico derivante dalle prestazioni e dai trattamenti effettuati dalle ASL regionali, come emergerebbe dai successivi artt. 8 e 9.



2.3.- Anche il terzo motivo di ricorso sarebbe privo di fondamento, muovendo da una «travisata lettura della normativa regionale», la quale non farebbe emergere alcuna indebita sovrapposizione tra il ruolo della commissione multidisciplinare di cui all'art. 3 della legge regionale impugnata e quello dei comitati etici richiamati dalla sentenza n. 242 del 2019, oggi disciplinati dai citati decreti del Ministro della salute del 26 e del 30 gennaio 2023.

Il legislatore regionale, con la prevista istituzione della commissione multidisciplinare, si sarebbe infatti limitato a prevedere un apposito modulo organizzativo, nell'ambito delle aziende sanitarie, per lo svolgimento del ruolo operativo affidato da questa Corte alle strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale nella verifica dei requisiti e delle modalità esecutive del suicidio medicalmente assistito: ruolo distinto da quello consultivo affidato invece ai comitati etici.

Parimenti infondato sarebbe l'ulteriore profilo di censura, circa la mancata identità dei comitati etici territoriali richiamati da questa Corte e i comitati per l'etica nella clinica cui la legge toscana fa riferimento.

In sostanza, la disciplina statale vigente di cui ai richiamati decreti ministeriali, frutto dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, consentirebbe alle regioni di mantenere la funzione consultiva con riferimento al suicidio medicalmente assistito in capo ai comitati etici ai quali questa era stata attribuita a livello territoriale e, dunque, nella specie, ai comitati per l'etica nella clinica, già istituiti in forza dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 40 del 2005.

3.- Sono state depositate otto opinioni di amici curiae, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ammesse con decreto presidenziale del 24 settembre 2025.

In particolare, hanno depositato opinioni con argomenti a sostegno della non fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS, l'associazione Libe-rididecidere, la Leo Foundation ASSL, l'Associazione avvocati matrimonialisti italiani per la tutela delle persone, dei minorenni e della famiglia - AMI e la Consulta di bioetica ONLUS.

Hanno invece depositato opinioni di segno contrario l'Associazione Family Day - Difendiamo i nostri figli APS, il Comitato per una pubblica agenda sussidiaria e condivisa "Ditelo sui tetti (Mt 10,27)" - PASC, l'Osservatorio sull'attività parlamentare Vera lex?, l'Osservatorio di Bioetica di Siena - ETS, l'associazione Nonni 2.0., il Centro studi "Rosario Livatino", il Centro Studi "Scienza & Vita" e l'Unione giuristi cattolici italiani (UGCI).

3.1.- Più precisamente, le prime ritengono, nel complesso, che la legge reg. Toscana n. 16 del 2025 si sia mossa nell'ambito della cornice di regole della procedura medicalizzata dettata dalla sentenza n. 242 del 2019, rendendo più puntuale tale procedura con norme di dettaglio in tema di tutela della salute; quanto alla previsione di porre a carico del Servizio sanitario regionale le prestazioni introdotte, sottolineano che le regioni non soggette al piano di rientro dal disavanzo potrebbero disporre spese extra LEA.

Osservano, inoltre, come la legge toscana abbia doverosamente organizzato un sistema che eviti il ricorso ai tribunali da parte del paziente per ottenere l'erogazione della prestazione del suicidio medicalmente assistito in congrui e compatibili limiti di tempo.

Affermano, infine, nell'assenza di un intervento del legislatore statale, l'esistenza di uno spazio di normazione "operativa" in sede regionale, la quale avrebbe nella specie restituito alle aziende sanitarie certezza giuridica in ordine al perimetro specifico entro il quale esse sono legittimate a operare.

3.2.- Le opinioni di segno opposto, nel complesso, escludono che il legislatore regionale possa intervenire nell'ambito del fine vita, attenendo tale disciplina al compimento di atti di autonomia privata e di disposizione del proprio corpo, rientranti nell'ordinamento civile, materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Si valorizza, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 262 del 2016 laddove fa riferimento a «ragioni imperative di eguaglianza» e chiarisce che la mancanza di una legislazione nazionale «non vale a giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale» nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale.

Si rileva altresì, per un verso, che la legge reg. Toscana n. 16 del 2025 poggerrebbe sull'erroneo presupposto che questa Corte abbia affermato un vero e proprio diritto all'erogazione di prestazioni e trattamenti di suicidio medicalmente assistito; per altro verso, che tali procedure non potrebbero essere ricondotte alla materia della tutela della salute, dal momento che ciò implicherebbe la possibilità di desumere i principi fondamentali di tale materia da una sentenza di questa Corte attinente, in realtà, alla materia penale.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Toscana ha depositato una memoria integrativa, con la quale ribadisce che la legge regionale impugnata si limiterebbe ad attuare, doverosamente e sotto il profilo organizzativo delle aziende sanitarie del proprio territorio, il dettato delle sentenze di questa Corte che avrebbero definito sia le condizioni che legittimano l'accesso al suicidio assistito sia «i principi fondamentali sottesi al procedimento di accertamento di tali condizioni e di scelta delle modalità di esecuzione».



La memoria segnala, poi, la recente sentenza n. 132 del 2025 con la quale questa Corte, valorizzando il ruolo del Servizio sanitario nazionale, avrebbe confermato la riconducibilità del tema dell'aiuto al suicidio anche alla materia della tutela della salute.

Ciò varrebbe a legittimare l'intervento del legislatore regionale, tenuto conto del principio del pluralismo organizzativo al quale è improntato il SSN; a tale criterio si sarebbe attenuta la Regione Toscana con la legge regionale impugnata.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 20 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025, e più specificamente una serie di sue disposizioni, assumendone complessivamente il contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettere *l*) e *m*), Cost., nonché terzo, Cost., quest'ultimo con riferimento alla materia della tutela della salute.

La legge regionale impugnata, i cui contenuti sono analiticamente illustrati nel Ritenuto in fatto, è intitolata «Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024». Secondo il ricorrente:

- in primo luogo, la legge regionale nel suo complesso, e segnatamente il suo art. 1, invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., e comunque - in via subordinata - la competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., essendo precluso alle regioni intervenire con legge in tale materia ove la legge statale non abbia provveduto a determinare i principi fondamentali;

- in secondo luogo, la legge regionale nel suo complesso, e segnatamente i suoi artt. 2 e 7, comma 2 - che rispettivamente disciplinano le procedure in materia di suicidio medicalmente assistito e stabiliscono che le prestazioni e i trattamenti «costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza» - invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., nonché la competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;

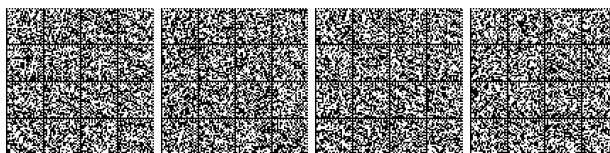
- infine, e in via subordinata, gli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge regionale, nella parte in cui istituiscono e disciplinano la Commissione multidisciplinare permanente e prevedono il ruolo consultivo del Comitato per l'etica nella clinica, invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in relazione al parametro interposto rappresentato dall'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018, che detta la disciplina dei comitati etici; nonché la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge n. 208 del 2015; disposizioni, queste ultime, che disciplinano «le modalità necessariamente condivise tra Stato e Regioni di definizione e di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria».

2.- Nel merito, possono anzitutto essere esaminati congiuntamente i primi due motivi di ricorso, con i quali il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'intera legge regionale, assumendo in via principale l'invasione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie «ordinamento civile e penale» (primo motivo) e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» (secondo motivo), nonché, in via subordinata, della competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute, dal momento che la Regione sarebbe intervenuta con legge in un ambito nel quale la legge statale non ha ancora determinato i principi fondamentali della materia (primo motivo).

L'esame di tali motivi richiede una premessa di carattere generale.

2.1.- La legge regionale impugnata definisce le proprie finalità all'art. 1, affermando di volere disciplinare «le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale» n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, relative al suicidio medicalmente assistito.

Tale finalità è ulteriormente chiarita nel preambolo, ai punti 6 e 7, in cui si dichiara che la Regione intende dettare, «nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela della salute, e in attuazione di una sentenza immediatamente esecutiva, [...] norme a carattere organizzativo e procedurale, per disciplinare in modo uniforme sul proprio territorio l'esercizio delle funzioni che la giurisprudenza costituzionale attribuisce alle aziende sanitarie nella materia di cui trattasi» (punto 6), osservandosi ulteriormente che l'introduzione della disciplina regionale «serve a definire i tempi e le modalità inerenti alla procedura indicata dalla Corte costituzionale e, dunque, ad eliminare eventuali residui



di incertezza e problematicità rispetto all'erogazione di una prestazione sanitaria suddivisa in più fasi, dalla verifica delle condizioni alla verifica delle modalità di autosomministrazione del farmaco che possa garantire una morte rapida, indolore e dignitosa» (punto 7).

L'intenzione espressa del legislatore regionale è, dunque, quella di dettare norme a carattere meramente organizzativo e procedurale, al fine di disciplinare in modo uniforme l'assistenza da parte del Servizio sanitario regionale alle persone che - trovandosi nelle condizioni stabilite da questa Corte nella sentenza n. 242 del 2019, così come ulteriormente precisate nella sentenza n. 135 del 2024 - chiedono di essere aiutate a morire. In tal modo, la legge regionale intende in effetti regolare le prestazioni che la pubblica amministrazione regionale, e segnatamente le singole aziende sanitarie locali regionali, sono tenute a fornire sulla base dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte.

Disciplinando l'attività delle aziende sanitarie locali toscane, la legge regionale impugnata afferisce, prima facie, alla materia della tutela della salute, oggetto di competenza legislativa regionale concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.2.- Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso statale, l'esercizio di tale competenza da parte del legislatore regionale non può ritenersi precluso dalla circostanza che lo Stato non abbia ancora provveduto, nonostante i numerosi inviti formulati da questa Corte, all'approvazione di una legge che disciplini in modo organico, nell'intero territorio nazionale, l'accesso alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio.

Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «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; nello stesso senso, sentenze 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, nonché, più di recente, sentenza n. 166 del 2021, punto 3.2. del Considerato in diritto), in quanto i principi fondamentali della materia possono essere tratti non solo dalle leggi statali espressamente rivolte a tale scopo, ma anche dal complesso delle leggi statali già in vigore (sentenze n. 424 del 2005, punto 2.3. del Considerato in diritto, n. 319 del 2005, punto 2.2. del Considerato in diritto, n. 120 del 2005, punto 4 del Considerato in diritto, n. 359 del 2003, punto 3 del Considerato in diritto, n. 353 del 2003, punto 2 del Considerato in diritto, n. 201 del 2003, punto 4 del Considerato in diritto, n. 196 del 2003, punto 4 del Considerato in diritto, n. 94 del 2003, punto 4.1. del Considerato in diritto, n. 533 del 2002, punto 8 del Considerato in diritto, n. 282 del 2002, punto 4 del Considerato in diritto).

Tale principio ha trovato del resto conferma, a livello di legislazione ordinaria, 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), a tenore del quale «[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».

Nel caso oggi all'esame, i principi fondamentali della materia relativi alla disciplina delle procedure di accesso al suicidio medicalmente assistito si possono desumere dalla legislazione statale vigente, letta alla luce delle sentenze di questa Corte.

In particolare, vengono qui in considerazione:

- gli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017, che regolano la modalità di rifiuto e interruzione dei trattamenti di sostegno vitale, e che sono stati utilizzati dalla sentenza di questa Corte n. 242 del 2019 come punti di riferimento già presenti nella legislazione vigente ai fini della configurazione della procedura medicalizzata per la valutazione della richiesta di suicidio assistito, nelle more dell'auspicato intervento del legislatore statale;

- la legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), che tutela e garantisce l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore da parte del malato inserendole nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, e che parimenti è stata richiamata dalla citata sentenza n. 242 del 2019 e dalle successive sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025 al fine di sottolineare la doverosa ed effettiva messa a disposizione di tali prestazioni;

- l'art. 14, terzo comma, lettera *q*), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), in base al quale le aziende unità sanitarie locali provvedono, tra l'altro, «agli accertamenti, alle certificazioni ed a ogni altra prestazione medico-legale spettanti al servizio sanitario nazionale»: accertamenti, prescrizioni e prestazioni tra le quali si iscrivono quelli necessari, secondo le sentenze di questa Corte, nell'ambito della procedura medicalizzata di assistenza al suicidio.



2.3.- La riconducibilità prima facie della legge regionale impugnata alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute», nell'ambito dei principi fondamentali desumibili dalle disposizioni appena richiamate, non esclude tuttavia che singole disposizioni di tale legge possano, al tempo stesso, illegittimamente invadere sfere di competenza riservate alla legislazione statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost.

2.4.- Conviene, in proposito, sgomberare subito il campo dalla censura mossa all'intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025 di violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale. Tale censura è, in effetti, infondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «una norma regionale deve ritenersi invasiva della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale [...] quando incida su fattispecie penali, modifichi i presupposti per la loro applicazione o introduca nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale», ovvero «allorché produca “effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato” (sentenza n. 172 del 2017)» (sentenza n. 248 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto) o ancora laddove realizzi una non consentita novazione della fonte.

La legge regionale impugnata, nel suo complesso, salvo quanto si dirà *infra* (punto 4), non produce alcuno di tali effetti. L'area di non punibilità di condotte astrattamente sussumibili nella fattispecie penale di istigazione o aiuto al suicidio di cui all'art. 580 cod. pen. resta, infatti, quella determinata dalla citata sentenza n. 242 del 2019, che nel proprio dispositivo ha individuato sei requisiti - quattro sostanziali e due procedurali - in presenza dei quali l'applicazione della norma penale produrrebbe un risultato incompatibile con la Costituzione. La legge regionale impugnata non modifica in alcun modo i quattro requisiti sostanziali, affidandone la verifica allo stesso Servizio sanitario regionale, al quale è altresì conferito il compito di stabilire le modalità di esecuzione del suicidio assistito, previa acquisizione del parere del comitato sugli aspetti etici (comitato che, come si dirà più innanzi, svolge in Toscana le funzioni dei comitati etici nella generalità del territorio nazionale): in conformità, dunque, anche ai due requisiti procedurali individuati dalla sentenza n. 242 del 2019 («sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente»).

Né, come invece lamenta l'Avvocatura generale dello Stato, la legge regionale impugnata crea di per sé una ingiustificata disparità sul territorio nazionale nel rendere operativa nel solo territorio toscano una causa di non punibilità rispetto a un reato disciplinato dal codice penale. L'area di non punibilità è, infatti, nell'intero territorio nazionale quella individuata dalla sentenza n. 242 del 2019, che affida al servizio sanitario e ai comitati etici il riscontro nel caso concreto dei quattro requisiti sostanziali per l'accesso alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio: con ciò gravando direttamente lo stesso servizio sanitario e i comitati etici, in tutto il territorio nazionale, dei relativi compiti, il cui adempimento è necessario ai fini della tutela dei diritti costituzionali di cui la persona - in presenza dei quattro requisiti sostanziali individuati - è titolare, a prescindere dalla circostanza che l'attività dei servizi sanitari regionali e dei comitati etici ivi operanti sia stata o meno regolata nel dettaglio dalla legge (statale o regionale che *sia*).

2.5.- Più articolata è, invece, la valutazione dell'allegata violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.

L'Avvocatura dello Stato sostiene che la legge regionale impugnata, lungi dal disciplinare esclusivamente profili organizzativi e procedurali relativi all'assistenza che le aziende sanitarie regionali debbono prestare ai pazienti che si trovino nelle condizioni indicate dalla sentenza n. 242 del 2019, incida in realtà sull'estensione concreta dei loro diritti personalissimi, tra cui la vita e l'integrità fisica, innovando così nella materia dell'ordinamento civile, che deve essere regolata unitariamente nell'intero territorio nazionale.

La difesa statale evoca, in particolare, il precedente rappresentato dalla sentenza n. 262 del 2016, nella quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime due leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia che disponevano l'istituzione di un registro regionale per la raccolta delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e per la donazione di organi e tessuti post mortem, determinando altresì la forma, l'oggetto, i destinatari di tali dichiarazioni, nonché le modalità della loro raccolta e conservazione in apposite banche dati presso le aziende sanitarie locali.

Analogamente, va considerato che nella sentenza n. 253 del 2006, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime due disposizioni di una legge regionale toscana che disciplinavano la possibilità di delega a terzi dell'espressione del consenso ai trattamenti sanitari e le caratteristiche del consenso ai trattamenti di modifica del genere.

In entrambi i casi, tuttavia, le disposizioni regionali annullate avevano disciplinato diritti all'epoca ancora non riconosciuti nella legislazione statale, che esse avevano inteso introdurre *ex novo*, ovvero (nel caso di una delle disposizioni toscane annullate con la sentenza n. 253 del 2006) avevano indebitamente modificato le modalità di esercizio dei diritti previsti dalla corrispondente normativa statale.

La legge regionale in questa sede impugnata, invece, non si muove in una situazione di analogo “vuoto normativo”. Infatti, la legge statale già regola puntualmente la possibilità e le modalità di rinuncia o rifiuto, da parte del paziente, di trattamenti sanitari necessari alla sopravvivenza (artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017); e proprio tale



disciplina è stata estesa da questa Corte, nella sentenza n. 242 del 2019, alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio, al fine di evitare risultati irragionevoli e lesivi dei diritti costituzionali di una persona che sia già titolare del diritto di rifiutare i trattamenti di sostegno vitale, e che tuttavia ritenga maggiormente conforme alla propria nozione di dignità congedarsi dalla vita in modo più rapido, senza essere «costrett[a] a subire un processo più lento e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care» (punto 2.3. del Considerato in diritto), quale quello che deriverebbe dalla interruzione dei trattamenti.

La legge regionale impugnata non intende, dunque, riconoscere nella Regione Toscana un diritto che in altre regioni non è riconosciuto, come invece era accaduto per effetto delle disposizioni delle leggi regionali annullate con le sentenze n. 253 del 2006 e n. 262 del 2016, ma mira dichiaratamente a disciplinare nel dettaglio le modalità per l'attuazione di garanzie e procedure, i cui tratti essenziali - uniformi in tutto il territorio nazionale - già si rinvenivano, come sopra argomentato, nell'ordinamento vigente alla luce delle sentenze di questa Corte n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024.

Come meglio si dirà, tuttavia, nel dettare tale disciplina procedimentale in taluni casi le disposizioni della legge regionale impugnata finiscono per riprodurre indebitamente o addirittura per incidere indirettamente sull'estensione concreta dei diritti in gioco.

Ciò impone un esame analitico, disposizione per disposizione, della legge regionale impugnata, al fine di accertare se la disciplina regionale incorra nei vizi segnalati.

2.6.- *Mutatis mutandis*, considerazioni analoghe devono essere svolte per quanto riguarda l'ulteriore censura di violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

La legge regionale impugnata, nel suo complesso, disciplina l'attività che il Servizio sanitario regionale è tenuto a svolgere secondo l'ordinamento vigente, così come conformato dai principi ordinamentali enunciati dalle suddette sentenze di questa Corte. Sotto questo profilo, essa non introduce dunque alcun nuovo livello essenziale di assistenza, né modifica la corrispondente disciplina statale.

Ciò che, invece, alla legislazione regionale deve ritenersi precluso è stabilire essa stessa che cosa rientri e che cosa non rientri nei livelli essenziali di assistenza sanitaria, trattandosi all'evidenza di materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

2.7.- Per altro verso ancora, la legge regionale impugnata si rivelerebbe costituzionalmente illegittima qualora - pur mantenendosi nell'ambito della materia «tutela della salute» - non si limitasse a dettare una disciplina di dettaglio, ma pretendesse di sovrapporsi indebitamente, o addirittura di modificare gli stessi principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti dalla legislazione statale, in violazione - questa volta - del terzo comma dell'art. 117 Cost.

2.8.- In conclusione, i primi due motivi di ricorso non possono essere accolti laddove sono rivolti contro l'intera legge regionale.

Le singole censure in essi articolate dovranno invece essere valutate in relazione a ciascuna disposizione della legge (*infra*, 3-10).

3.- Prendendo allora le mosse dall'art. 1, ritiene questa Corte che esso si sottragga a tutte le censure formulate dal ricorrente. Tale disposizione si limita, infatti, a dichiarare la finalità della legge reg. Toscana n. 16 del 2025 di disciplinare le «modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale 25 settembre 2019, n. 242 e 1° luglio 2024, n. 135, relative al suicidio medicalmente assistito». Essa, dunque, enuncia semplicemente la finalità di fornire - attraverso una legge riconducibile alla competenza concorrente legislativa in materia di tutela della salute - indicazioni operative di dettaglio al Servizio sanitario regionale per assicurare l'assistenza alle persone che si trovino nelle condizioni indicate dalla sentenza n. 242 del 2019, così come precisate nella successiva sentenza n. 135 del 2024.

4.- A conclusioni opposte deve pervenirsi per l'art. 2 della legge regionale impugnata, che direttamente individua, «[f]ino all'entrata in vigore della disciplina statale», i requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito facendo espresso rinvio alle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, e alle modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017.

La disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale.

Da un lato, le sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, definendo l'ambito applicativo della causa di non punibilità dell'aiuto al suicidio ed enunciandone i requisiti di accesso, hanno innovato l'ordinamento civile e penale.



Dall'altro, nella disposizione impugnata il richiamo alle suddette sentenze realizza una novazione dei principi ordinamentali in esse contenuti, che produce l'effetto di definire nella legislazione regionale, irrigidendoli, i requisiti per l'accesso al suicidio assistito e, indirettamente, i contorni dell'esimente all'art. 580 cod. pen. così come individuata dalle sentenze di questa Corte.

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, la novazione delle fonti in materia civile (*ex multis*, sentenza n. 69 del 2024) e penale (*ex multis*, sentenza n. 35 del 2011) non è consentita al legislatore regionale e si risolve in una violazione delle competenze statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Infatti, «[l']invasione della competenza legislativa statale si rileva già solo in presenza di una novazione delle fonti (di recente, sentenza n. 239 del 2022 e, nella materia "ordinamento civile", sentenze n. 153 del 2021 e n. 234 del 2017), che nel tempo sono suscettibili di modificazioni e integrazioni» (sentenza n. 69 del 2024, punto 6.2.1. del Considerato in diritto) secondo le modalità di innovazione dell'ordinamento costituzionalmente previste.

Da tale premessa si deve inferire che alla regione è altresì precluso cristallizzare nelle proprie disposizioni principi ordinamentali affermati da questa Corte in un determinato momento storico - in astratto, peraltro, anch'essi suscettibili di modificazioni - e oltretutto nella dichiarata attesa di un intervento del legislatore statale.

La stessa sentenza n. 135 del 2024, richiamata dalla disposizione impugnata, ha infatti avuto cura di precisare come «compito di questa Corte non sia quello di sostituirsi al legislatore nella individuazione del punto di equilibrio in astratto più appropriato tra il diritto all'autodeterminazione di ciascun individuo sulla propria esistenza e le contrapposte istanze di tutela della vita umana, sua e dei terzi; bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo oggetto di scrutinio, della tutela di ciascuno di questi principi, restando poi ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all'uno o all'altro una tutela più intensa [...]. Ciò fermo restando, in ogni caso, il dovere della Repubblica - in forza degli artt. 2, 3, secondo comma, e 32 Cost., oltre che dell'art. 2 CEDU - di assicurare a questi pazienti tutte le terapie appropriate, incluse quelle necessarie a eliminare o, almeno, a ridurre a proporzioni tollerabili le sofferenze determinate dalle patologie di cui sono affetti; e assieme il dovere di assicurare loro ogni sostegno di natura assistenziale, economica, sociale, psicologica» (punto 7.2. del Considerato in diritto).

La legislazione regionale, pertanto, in riferimento a questi delicati bilanciamenti, che attengono essenzialmente alla materia dell'ordinamento civile e penale, non può pretendere di agire in via suppletiva della legislazione statale, neppure in via transitoria, per così dire "impossessandosi" dei principi ordinamentali individuati da questa Corte.

L'art. 2 della legge regionale impugnata va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento delle restanti censure.

5.- Quanto all'art. 3 della legge regionale impugnata, esso resta invece immune da tutte le censure prospettate.

La disposizione prevede l'istituzione, presso le aziende sanitarie locali, di commissioni permanenti, deputate all'esame della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e alla verifica o definizione delle relative modalità di attuazione.

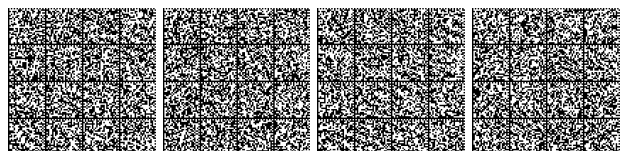
Si tratta di commissioni multidisciplinari, destinate a essere integrate di volta in volta da un medico specialista della patologia da cui è affetta la persona che richiede il suicidio medicalmente assistito.

In questi termini, le disposizioni impuginate non afferiscono alle competenze esclusive statali evocate dal ricorrente, ma si configurano come statuizioni di carattere organizzativo, riconducibili a una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, quindi di competenza regionale in quanto attuative di principi fondamentali che, anche alla luce delle sentenze di questa Corte n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, la Regione ha potuto evincere da diverse leggi statali che disciplinano specifiche attività di accertamento.

Tra queste c'è l'art. 14, terzo comma, lettera g), della legge n. 833 del 1978, in base al quale le aziende sanitarie locali provvedono, tra l'altro, «agli accertamenti, alle certificazioni ed a ogni altra prestazione medico-legale spettanti al servizio sanitario nazionale».

Va peraltro constatato che l'art. 3, comma 4, della legge regionale impugnata prevede la partecipazione alla commissione su base volontaria, in coerenza anche con quanto affermato da questa Corte, ad avviso della quale non sussiste un obbligo di procedere al suicidio assistito in capo ai medici, restando affidato «alla coscienza del singolo medico scegliere se prestarsi, o no, a esaudire la richiesta del malato» (sentenza n. 242 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

6.- Quanto all'art. 4, anch'esso si sottrae a tutte le censure del rimettente, salvo che per l'inciso - contenuto nel comma 1 - «, o un suo delegato», che invade la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.



Questa disposizione disciplina le modalità di accesso al suicidio medicalmente assistito, in particolare normando la procedura di presentazione dell'istanza per l'accertamento dei relativi requisiti nonché per l'approvazione o la definizione delle relative modalità di attuazione.

Tale disciplina nel suo complesso non esorbita dai limiti di una legislazione di dettaglio in materia di tutela della salute, all'interno dei limiti fissati dai principi fondamentali desumibili dalla legislazione dello Stato, nel senso sopra precisato; non stabilisce nuovi diritti della persona né indebitamente si sovrappone alla relativa disciplina statale; né, ancora si sovrappone alla determinazione da parte della legge statale dei livelli essenziali delle prestazioni.

Le censure statali colgono, però, nel segno quando si dolgono della previsione della possibilità che l'istanza sia presentata da un delegato del paziente, anziché dal paziente medesimo.

Tale previsione deroga vistosamente al quadro normativo fissato dalla legge n. 219 del 2017, nel quale la procedura medicalizzata di assistenza al suicidio è stata collocata dalla giurisprudenza di questa Corte. L'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017 stabilisce che la volontà del paziente è acquisita «nei modi e con gli strumenti più consoni alle condizioni del paziente» e documentata «in forma scritta o attraverso videoregistrazioni o, per la persona con disabilità, attraverso dispositivi che le consentano di comunicare». Tale disposizione è, invero, testualmente riferita al «consenso informato» del paziente alla interruzione del trattamento; ma ad essa la sentenza n. 242 del 2019 fa espresso riferimento, quale soluzione esistente nella legislazione per disciplinare la diversa ipotesi della richiesta di aiuto al suicidio da parte della persona che si trovi nelle condizioni che tale richiesta legittimano, in base alla medesima sentenza.

Ora, l'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017 presuppone inequivocabilmente che la volontà di interrompere le cure (ovvero, in seguito alla sentenza n. 242 del 2019, di accedere al suicidio assistito) sia espressa personalmente - con le modalità ivi indicate, che assicurano la possibilità di esprimere la volontà anche a persone con disabilità nella sfera comunicativa -, e non già tramite un delegato, come invece prevede la legge toscana impugnata. Ciò, del resto, appare coerente con la necessità di assicurare che la decisione di congedarsi dalla vita sia presa direttamente dalla persona, che deve avere la piena capacità di assumere decisioni libere e consapevoli, restando altresì sempre ferma - come precisa il comma 5 dello stesso art. 1 - la possibilità di modificare in qualsiasi momento la propria scelta.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, limitatamente all'inciso «, o un suo delegato,», per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento delle restanti censure.

Conseguentemente, il Servizio sanitario regionale dovrà porre l'interessato in condizione di formulare personalmente la propria istanza, eventualmente con le modalità previste dall'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017.

7.- Possono a questo punto essere esaminati congiuntamente gli artt. 5 e 6 della legge regionale impugnata, che disciplinano rispettivamente le procedure per la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio assistito e per la determinazione delle relative modalità di attuazione.

7.1.- Meritano anzitutto attenta analisi i plurimi frammenti normativi che, in queste disposizioni, stabiliscono la durata di tali procedure.

In particolare, i commi 1, 4, secondo periodo, e 5 dell'art. 5 prevedono stringenti termini per la verifica dei requisiti di accesso al suicidio medicalmente assistito; in tal senso dispone anche l'art. 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6, con riguardo all'«approvazione o definizione» delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito.

Più precisamente, le citate disposizioni dell'art. 5 prevedono che: *a)* la conclusione dell'intera procedura per la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito avvenga entro venti giorni dal ricevimento dell'istanza, precisando che il termine è sospendibile una sola volta, per non più di cinque giorni, per accertamenti clinico diagnostici; *b)* l'espressione del parere del Comitato sugli aspetti etici avvenga entro sette giorni dal ricevimento della documentazione; *c)* l'invio della richiesta a tale Comitato da parte della Commissione sia effettuato in tempo utile a garantire comunque l'osservanza del termine complessivo di venti giorni per la conclusione della procedura di verifica.

Quelle dell'art. 6 stabiliscono che: *a)* la Commissione concluda la procedura di approvazione o definizione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito entro dieci giorni dalla comunicazione all'interessato della sussistenza dei requisiti per accedervi; *b)* entro cinque giorni dal ricevimento della documentazione il Comitato per l'etica nella clinica si esprima sull'adeguatezza del protocollo sulle modalità di attuazione, redatto dal medico di fiducia della persona interessata o definito dalla Commissione in accordo con la persona stessa; *c)* la Commissione richieda il parere a tale Comitato in tempo utile affinché la procedura si concluda entro il termine complessivo di dieci giorni.



Le questioni sono fondate con riguardo ai frammenti normativi ora richiamati, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e di quella concorrente statale relativa alla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art.117, terzo comma, Cost.

Quanto al primo profilo, va rilevato che tali sequenze di termini, scandendo l'intero procedimento e le sue delicate fasi, attengono al «bilanciamento tra il dovere di tutela della vita umana, discendente dall'art. 2 Cost., e il principio dell'«autonomia» del paziente «nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo, e che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona»» (sentenza n. 66 del 2025, punto 6.2. del Considerato in diritto).

Da questo punto di vista, nel legame con il principio di autodeterminazione, le disposizioni impugnate violano, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto coinvolgono scelte che necessitano «di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, *ratio* ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile», disposta dalla Costituzione» (sentenza n. 262 del 2016, punto 5.4. del Considerato in diritto).

Le medesime disposizioni, inoltre, trascurano che l'accompagnamento delle richieste di accesso al suicidio medicalmente assistito richiede necessariamente un accertamento medico accurato della sussistenza dei relativi requisiti, sia sotto il profilo della condizione sanitaria dell'interessato, sia sotto quello della formazione della volontà in modo libero e autonomo.

Ferma rimanendo la necessità di una sollecita presa in carico dell'istanza del richiedente, deve essere pertanto sempre consentita la possibilità di svolgere tutti quegli approfondimenti clinici e diagnostici che la Commissione, multidisciplinare e coinvolgente diverse competenze (tra cui quelle psichiatriche, palliative, psicologiche, medico legali, eccetera), ritenga appropriati, anche eventualmente adottando decisioni interlocutorie, che possono richiedere tempi di verifica non compatibili con gli stringenti termini fissati dalle disposizioni impugnate (sul principio dell'autonomia e della responsabilità del medico, in generale, sentenza n. 282 del 2002, punto 4 del Considerato in diritto, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 162 del 2014, punto 7 del Considerato in diritto, e n. 151 del 2009, punto 6.1. del Considerato in diritto).

Dato «il «carattere personalistico» delle cure sanitarie» le previsioni legislative, quindi, non possono «precludere al medico la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il singolo caso» (sentenza n. 169 del 2017, punto 8 del Considerato in diritto) sottoposto alla sua attenzione.

Ciò trova conferma anche nei principi fondamentali desumibili dalla stessa legge n. 219 del 2017, che valorizza e promuove la cosiddetta alleanza terapeutica, ovvero «la relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico che si basa sul consenso informato nel quale si incontrano l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico» (art. 1, comma 2).

La determinazione dei termini da parte di una legge regionale in relazione a un procedimento medicalizzato che assume un carattere del tutto peculiare, per nulla assimilabile ai comuni procedimenti amministrativi date le delicatissime valutazioni che implica il porre fine a una vita umana, senz'altro «investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi «all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata»» (sentenza n. 338 del 2003, punto 5.1. del Considerato in diritto), e più precisamente fra la tutela della sua autodeterminazione e il suo diritto a essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, anche attraverso la concreta messa a disposizione di cure palliative efficaci.

Deve, allora, essere ancora una volta ribadita «l'esigenza di adottare opportune cautele affinché «l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza [...] in accordo con l'impegno assunto dallo Stato con la citata legge n. 38 del 2010». Il coinvolgimento in un percorso di cure palliative deve costituire, infatti, «un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente» (come già prefigurato dall'ordinanza n. 207 del 2018)» (sentenza n. 242 del 2019, punto 2.4. del Considerato in diritto).

Del resto, «il contatto con sanitari e con una struttura effettivamente in grado di assicurare la tempestiva attivazione di terapie palliative può garantire il diritto dei pazienti a ricevere informazioni complete sul loro percorso di cura e permettere a ogni persona l'opportunità di confrontarsi con la malattia e con l'ultimo tratto del cammino di vita in maniera dignitosa e libera da sofferenze, anche nella prospettiva di prevenire e ridurre in misura molto rilevante la domanda di suicidio assistito» (sentenza n. 66 del 2025, punto 7.1. del Considerato in diritto).



L'art. 5, commi 1, 4, secondo periodo, e 5, e l'art. 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6 devono quindi essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile» e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia «tutela della salute».

7.2.- Le restanti disposizioni dettate dagli artt. 5 e 6 della legge regionale impugnata, che disciplinano nel dettaglio la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e la determinazione delle relative modalità di attuazione, assicurando in particolare l'interlocuzione personale diretta con la persona interessata, si sottraggono, invece, alle censure statali, mantenendosi nell'ambito di una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, all'interno dei limiti fissati dai principi fondamentali desumibili dalla legge dello Stato, nel senso sopra precisato. Tale disciplina, d'altra parte, non stabilisce nuovi diritti della persona, né indebitamente si sovrappone alla disciplina statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

8.- Va ora esaminato l'art. 7 della legge regionale impugnata.

8.1.- Il comma 1 di tale disposizione, disciplinando il «[s]upporto alla realizzazione della procedura di suicidio medicalmente assistito», impegna le aziende unità sanitarie locali ad assicurare, nelle forme previste dal protocollo, il supporto tecnico e farmacologico nonché l'assistenza sanitaria per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato, precisando altresì che l'assistenza è fornita dal personale sanitario su base volontaria ed è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro.

Tale disposizione è costituzionalmente illegittima poiché invade la riserva allo Stato della fissazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, restando assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

Essa, infatti, non si pone come attuazione nel dettaglio di preesistenti principi fondamentali rinvenibili nella legislazione statale, ma come una illegittima determinazione degli stessi da parte della legislazione regionale.

È pur vero che la persona rispetto alla quale sia stata positivamente verificata, nelle dovute forme procedurali, la sussistenza di tutte le condizioni indicate da questa Corte è titolare di una «situazione soggettiva tutelata, quale consequenziale proiezione della sua libertà di autodeterminazione, e segnatamente ha diritto di essere accompagnata dal Servizio sanitario nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito, diritto che, secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego» (sentenza n. 132 del 2025, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Tuttavia, la disposizione regionale impugnata, nello stabilire l'obbligatorio coinvolgimento delle aziende sanitarie locali nell'esecuzione del suicidio medicalmente assistito, non detta certe norme di dettaglio, nel senso di un semplice «adeguamento della disciplina regionale ai principi fondamentali» (sentenza n. 66 del 2017, punto 3.3. del Considerato in diritto), ma ha una portata normativa che dimostra una vera e propria, non consentita, «regionalizzazione» dei medesimi principi.

Non essendosi «limitata a fissare una disciplina di dettaglio» (sentenza n. 438 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto), la Regione si è in realtà appropriata dei principi fondamentali, determinando un vulnus alla riserva, stabilita dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla legislazione statale della loro determinazione.

Va in ogni caso precisato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 16 del 2025 lascia intatto il diritto della persona, in relazione alla quale siano state positivamente verificate le condizioni per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, di ottenere dalle aziende del Servizio sanitario regionale il farmaco, i dispositivi eventualmente occorrenti all'autosomministrazione, nonché l'assistenza sanitaria anche durante l'esecuzione di questa procedura, come del resto affermato nella ricordata sentenza n. 132 del 2025, che riveste, da questo punto di vista, portata autoapplicativa.

Resta peraltro fermo che il personale sanitario, di fronte all'irreversibilità delle conseguenze dell'atto suicida, dovrà porre speciale cura nel verificare la persistenza della piena e consapevole volontà della persona di concludere la propria vita e l'assenza di indebiti condizionamenti nel momento dell'esecuzione, dal momento che è «proprio la tutela della libertà di autodeterminazione a giustificarne, innanzitutto affinché sia genuina e responsabile, il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutela della vita» (sentenza n. 66 del 2025); con conseguente opportunità che il personale sanitario coinvolto - anche al fine di evitare possibili responsabilità penali - attesti le modalità esecutive della procedura e l'esito della stessa.

Se è vero infatti che il suicidio assistito, per un verso, «amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino», esso «crea - al tempo stesso - rischi che l'ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita umana che, esso pure, discende dall'art. 2 Cost.» (sentenza n. 66 del 2025, punto 7 del Considerato in diritto, e negli stessi termini sentenza n. 135 del 2024, punto 7.2. del Considerato in diritto), con ogni misura che si riveli necessaria rispetto allo scopo di tutelare, in particolare, le persone più deboli e vulnerabili, che potrebbero essere indotte a farsi anzitempo da parte.



8.2.- Quanto al comma 2 dell'art. 7, il suo primo periodo - a tenore del quale «[ ] le prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla legge regionale costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza» - invade la competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ed è pertanto costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

Non è dirimente il rilievo della resistente rivolto a precisare, da un lato, che nel caso in esame la legge regionale non determinerebbe alcun livello di prestazione, limitandosi a intervenire su aspetti organizzativi e gestori di tale disciplina e, dall'altro, che la giurisprudenza costituzionale avrebbe sempre consentito alle regioni, non in piano di rientro, nell'ambito delle proprie competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela (richiamando le sentenze di questa Corte n. 297 del 2012, n. 207 del 2010 e n. 248 del 2006).

Nemmeno rileva il richiamo, operato dalla difesa regionale, alla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 20 luglio 2016, n. 3297) relativa alla procreazione medicalmente assistita eterologa, che, nel periodo intercorrente tra il riconoscimento della sua liceità, avvenuto per effetto della sentenza n. 162 del 2014 di questa Corte, e il successivo inserimento nei livelli essenziali di assistenza, avrebbe affermato la possibilità per le regioni non sottoposte al piano di rientro di riconoscere prestazioni sanitarie aggiuntive rispetto ai LEA.

Non è, infatti, qui in discussione la possibilità per la Regione di ammettere, nella propria autonomia costituzionale, l'erogazione di una determinata prestazione laddove abbia disponibilità finanziarie utili a tal fine, come del resto previsto dal secondo periodo del comma 2 dell'impugnato art. 7, peraltro facendo riferimento a risorse che esulano dal perimetro del bilancio sanitario della regione e attengono a quello relativo alle prestazioni sociali (nella specie, rientranti nella Missione 12, relativa a «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia»).

Piuttosto, rileva la definizione legislativa compiuta dalla disposizione impugnata, che, facendo esplicito riferimento a un livello di assistenza sanitaria ulteriore, evoca comunque e illegittimamente, dal punto di vista dell'assetto costituzionale delle competenze, la categoria dei «livelli essenziali di assistenza».

Questa Corte ha più volte sottolineato che «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., «si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008, rispettivamente punti 3.2.3. e 4 del Considerato in diritto e, nello stesso senso, sentenza n. 387 del 2007, punto 5.1. del Considerato in diritto). Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (*ex multis*, sentenze n. 273 e n. 247 del 2020, rispettivamente punti 4.1. e 13 del Considerato in diritto) e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenze n. 125 del 2015 e n. 111 del 2014, rispettivamente punti 4.1. e 7.3. del Considerato in diritto).

La disposizione impugnata utilizza quindi un concetto relazionale - quello di livello di assistenza sanitaria superiore ai LEA - senza che il legislatore statale abbia ancora operato la determinazione del livello essenziale. Pertanto, nella specie, qualificare come livello superiore una determinata prestazione, equivale comunque a interferire sulla definizione stessa di livello essenziale - peraltro realizzando delle disparità tra i cittadini a seconda che la regione sia o meno in piano di rientro -, che è riservata al legislatore statale.

8.3.- Resta invece immune da censure il secondo periodo del comma 2 dell'art. 7, ove si dispone in particolare che «[ ] la Regione fa fronte con risorse proprie agli effetti finanziari connessi a tali prestazioni e trattamenti». Tale disposizione non interferisce con la disciplina statale in materia di LEA, né in altro modo invade la materia dell'ordinamento civile o viola i principi fondamentali della materia tutela della salute stabiliti dalla legge statale.

8.4.- Deve per contro essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute quali risultanti dalla legislazione statale vigente, interpretata alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'intero comma 3 dell'art. 7, a tenore del quale «[ ] la persona in possesso dei requisiti autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento».

Tale disposizione appare, infatti, del tutto incoerente con la struttura stessa del suicidio medicalmente assistito, la cui logica esige che sia il paziente medesimo ad autosomministrarsi il farmaco, eventualmente avvalendosi di strumenti tecnici predisposti allo scopo laddove egli non sia in grado di muovere gli arti o di deglutire (sul punto, sentenza 132 del 2025, punto 5 del Considerato in diritto). Sicché in caso di suicidio medicalmente assistito non vi è propriamente alcuna "erogazione" di un trattamento che possa essere sospeso o annullato (come invece nelle ipotesi di eutanasia attiva, riconducibili nell'ordinamento italiano alla fattispecie di omicidio del consenziente), ma piuttosto un'assistenza dei sanitari a una persona che dovrà compiere da sé la condotta finale che direttamente causa la propria morte.



8.5.- Immune da censure deve, infine, essere considerato il comma 4 dell'art. 7, che si limita a stabilire l'ovvio principio che le «aziende unità sanitarie locali conformano i procedimenti disciplinati dalla presente legge alla disciplina statale».

8.6.- In conclusione, l'art. 7 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo: *a)* nel suo comma 1, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.; *b)* nel suo comma 2, primo periodo, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.; *c)* nel suo comma 3, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

9.- Quanto all'art. 8 della legge regionale impugnata, esso si sottrae alle censure del ricorrente.

La disposizione stabilisce la gratuità delle «prestazioni e dei trattamenti effettuati dal servizio sanitario regionale nell'ambito del percorso terapeutico assistenziale del suicidio medicalmente assistito». Tale scelta del legislatore regionale non appare, all'evidenza, in contrasto con alcuno dei parametri evocati dal ricorso statale.

10.- L'art. 9, infine, è norma finanziaria meramente accessoria rispetto alla precedente, stabilendo la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla legge. Anche in questo caso, essa non appare in contrasto con alcuno dei parametri evocati dal ricorso statale.

11.- Resta a questo punto da esaminare il terzo motivo di ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, che si dirige specificamente contro gli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge regionale impugnata assumendone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. in relazione all'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018, e con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558 della legge n. 208 del 2015.

11.1.- La prima questione non è fondata.

Il ricorso statale assume che le disposizioni impugnate contrastino con l'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018, che demanda a un decreto del Ministro della salute, da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'individuazione dei comitati etici territoriali, in effetti disciplinati dai decreti ministeriali del 26 e del 30 gennaio 2023.

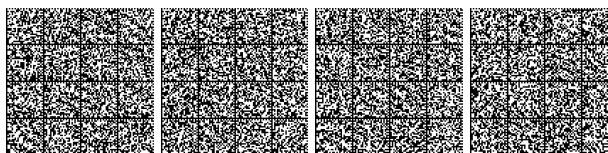
In realtà, però, l'attribuzione - nella Regione Toscana - al comitato per l'etica clinica della funzione consultiva nella procedura di accesso al suicidio medicalmente assistito non contrasta con le fonti statali evocate, poiché il d.m. 26 gennaio 2023 (Individuazione di quaranta comitati etici territoriali), di attuazione della legge n. 3 del 2018, all'art. 1, comma 4, consente alle regioni «di mantenere operativi i comitati etici esistenti nel territorio di competenza, ma non inclusi nell'elenco» dei comitati etici territoriali di cui al decreto, purché tali comitati «oper[i]no per funzioni diverse da quelle attribuite in via esclusiva» agli stessi comitati etici territoriali.

Come emerge dall'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano acquisita sul testo del decreto, e richiamata nelle premesse (intesa dell'11 gennaio 2023, Rep. Atti CSR/3), tale previsione recepisce, con una formulazione generale, la posizione delle regioni e delle province autonome, che hanno espresso l'intesa subordinatamente, tra l'altro, «alla conferma che, nelle more dell'adozione di un provvedimento dedicato, i pareri previsti con riferimento al suicidio medicalmente assistito continuano ad essere di competenza dei Comitati etici, ai quali questa funzione è stata attribuita a livello territoriale».

Nel caso della Regione Toscana, l'attribuzione di questi pareri spetta, in forza della deliberazione della Giunta della Regione Toscana 23 marzo 2020, n. 383 (L.R. 40/2005, art. 99 - Approvazione elementi essenziali per l'organizzazione dei Comitati per l'etica clinica - Revoca DGR 552/2005 e DGR 949/2009) ai comitati per l'etica clinica, disciplinati dall'art. 99 della legge reg. Toscana n. 40 del 2005, come sostituito dall'art. 24, comma 1, dalla legge della Regione Toscana 25 luglio 2017, n. 36 (Disposizioni in merito al nuovo assetto organizzativo delle funzioni di governo clinico regionale, della Commissione regionale di bioetica e dei comitati etici della Toscana), e successivamente modificato dall'art. 74, comma 1, della legge della Regione Toscana 20 luglio 2023, n. 29 (Legge generale di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023).

Né è condivisibile la censura dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il ruolo attribuito dalla legge regionale impugnata alla commissione multidisciplinare si sovrapporrebbe a quello dei comitati etici richiamati dalla sentenza n. 242 del 2019, oggi disciplinati dai decreti ministeriali del 26 e del 30 gennaio 2023 sulla base di quanto previsto dal richiamato art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018.

Il ruolo delle commissioni multidisciplinari è, infatti, quello di verificare la rispondenza delle specifiche condizioni patologiche della persona che richiede l'assistenza al suicidio ai requisiti fissati dalle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, nonché la sua piena capacità di prendere decisioni libere e consapevoli così come - in definitiva - la stessa sussistenza del proposito di concludere la propria vita. Alle commissioni è, altresì, affidato il compito di determinare le modalità di attuazione dell'assistenza al suicidio. Tale ruolo non si sovrappone a quello proprio dei comitati etici territoriali (nella terminologia della legislazione toscana: comitati per gli aspetti etici del caso), cui la medesima sentenza n. 242 del 2019



ha affidato - «[n]elle more dell'intervento del legislatore» - il compito di «garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità», esprimendo un parere sul caso. Si tratta di funzioni diverse, rispetto alle quali la legge regionale impugnata - contrariamente a quanto sostenuto dal ricorso statale - non determina alcuna indebita sovrapposizione.

11.2.- Parimenti non fondate si rivelano le censure statali che assumono il contrasto degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge regionale con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558 della legge n. 208 del 2015.

Queste ultime disposizioni prevedono che la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, istituita presso il Ministero della salute, svolga, tra le altre, le attività di: *a*) valutazione sistematica delle prestazioni incluse nei LEA, per valutarne il mantenimento ovvero per definire condizioni di erogabilità o indicazioni di appropriatezza; *b*) acquisizione e valutazione delle proposte di inserimento nei LEA di nuovi servizi, attività e prestazioni; *c*) valutazione dell'impatto economico delle modifiche ai LEA. Sulla base delle attività così declinate, la Commissione formula annualmente una proposta di aggiornamento dei LEA.

Tuttavia, le disposizioni della legge regionale qui impugnate non prevedono - né potrebbero prevedere, per quanto sopra argomentato - un livello essenziale di assistenza, limitandosi a regolare profili organizzativi delle strutture sanitarie regionali; e nemmeno potrebbero incidere o comunque influire sulle autonome determinazioni, sul punto, della Commissione statale.

11.3.- Dal che la complessiva non fondatezza delle censure svolte nel terzo e ultimo motivo di ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2; 4, comma 1, limitatamente alle parole «, o un suo delegato,»; 5, commi 1, 4, secondo periodo, e 5; 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6; 7, commi 1, 2, primo periodo, e 3, della legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024);*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025, nonché dell'art. 1 della medesima legge regionale, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025, nonché dell'art. 7, comma 2, secondo periodo, della medesima legge regionale, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*  
Luca ANTONINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 205

*Sentenza 17 novembre - 29 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Immigrazione - Trattenimento o proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale o dello straniero irregolare espulso - Giudice competente, a seguito di novella legislativa introdotta con decreto-legge - Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida - Impugnazione del relativo provvedimento presso la Cassazione - Termini - Cinque giorni dalla sua commissione - Condizioni - Lamentato eccesso di potere giurisdizionale e violazione di legge penale, con esclusione del vizio di motivazione - Regime intertemporale della novella - Denunciata violazione dei criteri di decretazione d'urgenza e del diritto, garantito anche a livello europeo e convenzionale, di difesa - Inammissibilità delle questioni.**

**Straniero - Immigrazione - Convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale - Giudice competente, a seguito di novella legislativa - Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, anziché la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio del giudice naturale, della concentrazione della giurisdizione per determinate materie (nel caso di specie: in materia di asilo) - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, comma 1, lettere *a*) e *b*), 18, comma 1, lettera *a*), numeri 1), 2) e 3), 18-*bis*, comma 1, lettere *a*) e *b*), numeri 1) e 2), e 19.
- Costituzione, artt. 3, 10, terzo comma, 11, 24, 25, primo comma, 77, secondo comma, 102, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 5, paragrafi 1, lettera *f*) e 4; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 6, 18 e 47; direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, art. 26; direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, art. 9.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

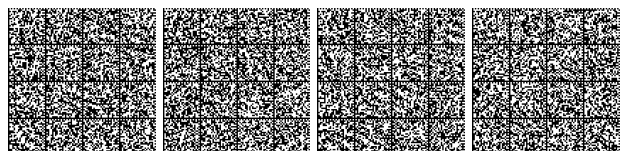
*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, promossi dalla Corte d'appello di Lecce, in composizione monocratica, con otto ordinanze del 2, 7, 9 maggio e 7 agosto 2025, iscritte ai numeri 102, 103, 104, 105, 112, 113, 114 e 177 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 23, 25 e 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.



Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nella camera di consiglio del 17 novembre 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;  
deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanze del 2 maggio 2025 (iscritte ai numeri 102 e 103 reg. ord. del 2025), del 7 maggio 2025 (iscritte ai numeri 104 e 105 reg. ord. del 2025), del 9 maggio 2025 (iscritte ai numeri 112, 113 e 114 reg. ord. del 2025) e del 7 agosto 2025 (iscritta al n. 177 reg. ord. del 2025), la Corte d'appello di Lecce, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187.

1.1.- L'art. 16, al comma 1, lettera *b*), ha modificato il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46, inserendovi l'art. 5-*bis*, ai sensi del quale «[p]er i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis* e 6-*ter* del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, 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, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142 del 2015 è competente la corte d'appello di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida».

Lo stesso art. 16, al comma 2, ha disposto che in detti procedimenti la corte d'appello giudica in composizione monocratica.

L'art. 18 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, al comma 1, lettere *a*), numeri 1) e 3), ha, poi, replicato la sostituzione della corte d'appello al tribunale sede della sezione specializzata nelle previsioni in cui il giudice della convalida era individuato in dette sezioni.

L'art. 18-*bis*, alla lettera *a*) del comma 1, ha completato l'adeguamento della disciplina del procedimento di convalida alle innovazioni introdotte dall'art. 16, mentre, alla lettera *b*), numeri 1) e 2), del medesimo comma, ha modificato il processo di cassazione avverso i decreti di convalida del trattenimento delle persone straniere non richiedenti protezione internazionale, apportando aggiunte all'art. 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per effetto delle quali il citato comma 6 dell'art. 14 attualmente recita: «[c]ontro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 6».

L'art. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha esteso tale disciplina ai procedimenti di convalida del trattenimento delle persone straniere richiedenti protezione internazionale, inserendo nell'art. 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) il comma 5-*bis*, secondo il quale «[c]ontro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Infine, l'art. 19 ha stabilito che le disposizioni processuali introdotte dal medesimo d.l. n. 145 del 2024, come convertito, si applicano decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto-legge.

1.2.- I giudici rimettenti ritengono che le previsioni oggetto di censura, nella parte in cui attribuiscono la competenza a decidere sulla convalida della proroga del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto



europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, la quale giudica in composizione monocratica, «in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale», si pongano in contrasto con gli artt. 77, secondo comma, 3, 25 e 102, secondo comma, della Costituzione.

1.2.1.- Gli artt. 18 e 18-*bis* del medesimo d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sono censurati anche nella parte in cui prevedono che il provvedimento emesso dalla corte d'appello è impugnabile con ricorso per cassazione proponibile entro cinque giorni dalla sua comunicazione solo per i motivi di cui all'art. 606, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, del codice di procedura penale e che «si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione».

Secondo i giudici a quibus, tali previsioni recherebbero *vulnus*, oltre che all'art. 77, secondo comma, Cost., agli artt. 3, 10, terzo comma, 24, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera *f)*, e 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 9 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, all'art. 26 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale e agli artt. 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

1.3.- In punto di fatto, nelle ordinanze iscritte ai numeri 102, 103, 104 e 105 reg. ord. del 2025 i rimettenti riferiscono di essere investiti di altrettante domande, avanzate dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, di convalida della proroga del trattenimento di persone straniere che, già trattenute ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, avevano richiesto la protezione internazionale con istanze ritenute pretestuose o manifestamente infondate ai sensi dell'art. 6, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 142 del 2015 e che avevano impugnato il diniego loro opposto dalla Commissione territoriale di Lecce con ricorsi non ancora definiti.

Nelle ordinanze iscritte ai numeri 112, 113 e 114 reg. ord. del 2025 i giudici rimettenti espongono di essere chiamati a pronunciarsi su altrettante istanze di convalida - anch'esse formulate dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 - della proroga del trattenimento di persone straniere che, già trattenute ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, avevano avanzato richiesta di protezione internazionale - che era stata denegata in ragione della loro pericolosità sociale desunta da precedenti penali e di polizia ai sensi dell'art. 6, comma 2, [lettera *c)*], del d.lgs. n. 142 del 2015 - e avevano impugnato il provvedimento negativo della Commissione territoriale nell'ambito di giudizi ancora pendenti.

Nell'ordinanza iscritta al n. 177 reg. ord. del 2025, il giudice rimettente riferisce di essere investito della domanda di convalida, avanzata, ancora una volta, dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, della proroga del trattenimento di una persona straniera entrata irregolarmente nel territorio nazionale e richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera *d)*, del medesimo d.lgs. n. 142 del 2015 in ragione del pericolo di fuga desumibile dall'essere lo stesso richiedente privo di stabile dimora o di alloggio ove poter essere agevolmente rintracciato, non radicato in Italia e privo di stabile occupazione lavorativa.

Il giudice *a quo* deduce, inoltre, che la convalida della proroga era stata richiesta in ragione della permanenza dei presupposti del trattenimento e della pendenza del giudizio di impugnazione del provvedimento di diniego di protezione internazionale adottato dalla Commissione territoriale.

1.4.- Quanto alla rilevanza, i rimettenti precisano, anzitutto, di non essersi ancora pronunciati sulla domanda di convalida, osservando, altresì, che non incide sull'ammissibilità delle questioni sollevate l'eventualità che, nelle more della definizione del presente giudizio di legittimità costituzionale, la mancata convalida della proroga del trattenimento nel termine perentorio stabilito dalla legge possa far cessare lo stato di restrizione della persona trattenuta (viene richiamata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 212 del 2023).

Aggiungono che, in caso di accoglimento delle questioni sollevate, si ripristinerebbe il sistema previgente, che attribuiva la competenza a decidere sulla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento della persona straniera richiedente asilo alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea istituite presso i tribunali distrettuali e individuava nel ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il mezzo di impugnazione delle decisioni di prima istanza.

Le ordinanze di rimessione si soffermano, quindi, con ampia esposizione, sulla ricostruzione del quadro normativo di riferimento in cui si inscrivono le disposizioni censurate, richiamando, altresì, la sentenza n. 39 del 2025 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., della nuova disciplina del giudizio di cassazione in materia di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano il



trattenimento dello straniero, introdotta dall'art. 18-bis, comma 1, lettera b), numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nella parte in cui rinvia alle disposizioni sul processo in materia di mandato d'arresto europeo (MAE) relative all'ipotesi speciale in cui risulti il consenso della persona richiesta in consegna, anziché a quella della versione ordinaria di quest'ultima procedura.

1.5.- Di seguito, i giudici a quibus motivano, con argomenti pressoché coincidenti, la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, premettendo alla motivazione delle singole censure notazioni critiche sulle riforme processuali in scrutinio, volte, in particolare, a evidenziarne l'incertezza della portata e l'incongruenza delle ricadute applicative.

1.6.- I rimettenti ravvisano, anzitutto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., osservando come le disposizioni censurate siano state introdotte con lo strumento della decretazione d'urgenza, pur nell'evidente mancanza dei presupposti prescritti dalla Costituzione.

Le ragioni straordinarie di necessità e di urgenza non emergerebbero - se non in forma apodittica e tautologica - né dal preambolo del d.l. n. 145 del 2024, né dai lavori parlamentari relativi alla legge di conversione.

Si rammenta che nella formulazione originaria il decreto-legge in esame aveva reintrodotto il reclamo avverso i provvedimenti emanati dal tribunale specializzato in materia di protezione internazionale, attribuendo la relativa competenza alla corte d'appello e prevedendo, al contempo, l'obbligo, per i giudici addetti alla trattazione dell'impugnazione, di partecipare annualmente ai corsi di formazione in materia.

Viene, quindi, evidenziato che le ragioni dell'emendamento con il quale le suddette previsioni sono state sostituite con quelle in scrutinio non risultano essere state illustrate nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione.

1.6.1.- Da ultimo, i rimettenti osservano che «stride con l'asserita necessità e urgenza» la stessa previsione recata dall'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, secondo cui le disposizioni processuali introdotte in sede di conversione si applicano non immediatamente, né nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge di conversione.

1.7.- I giudici a quibus ritengono poi che il disposto spostamento di competenza a favore della corte d'appello si ponga in contrasto con gli artt. 3, 25 e 102, secondo comma, Cost.

1.7.1.- La disciplina in scrutinio violerebbe, anzitutto, il principio del giudice naturale precostituito per legge, in quanto introdurrebbe una deroga alla regola generale che attribuiva la convalida dei trattenimenti dei richiedenti asilo ad una sezione specializzata appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, senza una giustificazione costituzionalmente rilevante.

Ciò, nonostante la giurisprudenza di questa Corte affermi che le previsioni che determinano una deroga al regime generale della competenza devono rispondere ad esigenze di rilievo costituzionale (viene citata la sentenza n. 38 del 2025).

Nel caso di specie, la modifica legislativa non solo sarebbe sprovvista di ragioni giustificative, ma mostrerebbe il disinteresse del legislatore per l'esigenza di specializzazione del giudice posta a presidio del principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, Cost.

Né, secondo i giudici a quibus, la ragione della novella processuale potrebbe essere ravvisata in una «presunta affinità» dei procedimenti in scrutinio con i giudizi di convalida dell'arresto eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione di un mandato d'arresto europeo, come parrebbe suggerire il richiamo all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005 contenuto nella nuova regola di determinazione della competenza nei procedimenti di convalida in prima istanza nonché la configurazione del nuovo processo di cassazione ad *exemplum* delle procedure in materia di mandato d'arresto europeo.

I rimettenti ritengono, infatti, che tale affinità non sussista, in quanto il mandato d'arresto europeo si fonda o su una decisione di condanna esecutiva o su un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato, laddove il procedimento di convalida del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale, pur riguardando un provvedimento limitativo della libertà personale, non è stato mai considerato di natura penale (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 39 del 2025 e n. 105 del 2001).

Anche in ambito sovranazionale - aggiungono i giudici rimettenti - la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che il trattenimento degli stranieri non ricade nel perimetro applicativo dell'art. 6 CEDU, ma in quello della garanzia di cui all'art. 5, paragrafo 1, lettera f), CEDU, evidenziando, altresì, come esso sia ammissibile solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto degli obblighi internazionali (vengono citate, tra le altre, Corte EDU, grande camera, sentenza 15 dicembre 2016, *Khlaifia* e altri contro Italia; sentenza 25 giugno 1996, *Amuur* contro Francia).



Le ordinanze di rimessione ricordano, altresì, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea la quale ha affermato che il trattenimento in esame costituisce una grave ingerenza nel diritto alla libertà sancito dall'art. 6 CEDU.

In ogni caso, osservano i giudici a quibus, l'«asserita affinità» con il procedimento in materia di MAE non appare idonea a conferire ragionevolezza alla novella oggetto di censura, né rappresenta un'esigenza di rilievo costituzionale.

Al contrario, la sottrazione della materia della convalida del trattenimento al suo ««giudice naturale»», ossia al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla a un giudice, «specie se penale», non specializzato né obbligato a specializzarsi attraverso l'aggiornamento professionale annuale, parrebbe perseguire finalità opposte alle esigenze costituzionali, come quella di mantenere concentrate presso le sezioni specializzate dei tribunali distrettuali - ammesse dall'art. 102, secondo comma, Cost. - tutte le materie riguardanti la protezione internazionale.

1.8.- Secondo i rimettenti, la disciplina censurata contrasterebbe anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Si osserva che, sebbene il legislatore goda di ampia discrezionalità nella configurazione degli istituti processuali, lo spostamento di competenza operato dalle previsioni in scrutinio non solo sarebbe privo di qualsivoglia giustificazione costituzionale, ma inciderebbe sul «carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure».

Si ribadisce che tale intervento sottende un'assimilazione tra il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale e la limitazione della libertà personale derivante dall'accertamento giurisdizionale della commissione di reati da parte delle persone straniere; assimilazione che, tuttavia, non sarebbe praticabile, in quanto la prima di dette misure integra un provvedimento amministrativo estraneo ai fatti costituenti reato.

1.8.1.- Le ordinanze di rimessione lamentano, inoltre, che il legislatore avrebbe operato una scissione tra il giudice competente a decidere, nel merito, sui provvedimenti concernenti il diritto di asilo, ossia le sezioni specializzate presso i tribunali distrettuali, e quello competente ad accertare la legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure instaurate con le domande di protezione internazionale. Ciò, nonostante la convalida del trattenimento abbia portata incidentale rispetto al procedimento di riconoscimento del diritto di asilo, tanto che è stata da sempre attribuita ai medesimi giudici chiamati a decidere, in via cautelare o definitiva, sulla sussistenza, o meno, di tale diritto.

Il carattere unitario della «complessa materia della protezione internazionale» - osservano, ancora, i giudici a quibus - ha, del resto, indotto il legislatore e lo stesso Consiglio superiore della magistratura a «ritenere opportuna, rectius necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi».

1.8.2.- Lo spostamento di competenza previsto dalle disposizioni in questione avrebbe frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, attraverso un «cambio di prospettiva» che non troverebbe giustificazione nel previgente assetto «che non aveva sollevato criticità», ma anzi aveva dimostrato di essere idoneo a far fronte alle specifiche esigenze di celerità proprie delle procedure in questione.

1.9.- I rimettenti denunciano, infine, il contrasto degli artt. 18 [comma 1, lettera *a*), numero 2)] e 18-*bis* [comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2)] del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, con gli artt. 3, 10, terzo comma, 24, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera *f*), e 4, CEDU e agli artt. 9 della direttiva 2013/33/UE, e 26 della direttiva 2013/32/UE e 6, 18 e 47 CDFUE.

1.9.1.- I giudici a quibus, richiamata diffusamente la giurisprudenza della Corte EDU e della CGUE, assumono che la riduzione ad «appena cinque giorni» del termine per la proposizione del ricorso per cassazione - che, nel previgente regime, trovando applicazione gli artt. 325 e 327 cod. proc. civ., era, rispettivamente, di sessanta giorni ovvero di sei mesi, secondo che il provvedimento fosse stato, o meno, notificato - determini un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.

1.9.2.- Il diritto di difesa sarebbe leso anche in ragione della limitazione dei motivi di impugnazione ai soli vizi indicati dalle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen., a fronte del previgente regime, in base al quale il ricorso poteva essere proposto per tutti i motivi previsti dall'art. 360 cod. proc. civ.

Alla stregua della nuova disciplina, il provvedimento di convalida può, invece, essere impugnato per la sola violazione della legge penale sostanziale e processuale, mentre non può essere fatto valere il vizio di motivazione e, in particolare, il vizio di motivazione manifestamente illogica, contraddittoria, perplessa o obiettivamente incomprensibile che, in base alla disciplina previgente, era, invece, deducibile.



Ciò, nonostante la giurisprudenza di legittimità riconosca ampi poteri di cognizione al giudice della convalida del trattenimento (viene richiamata, tra le altre, Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 15 febbraio 2025, n. 3843).

1.9.3.- I rimettenti precisano che le questioni sollevate in riferimento al rito di cassazione assumono rilievo nell'ambito dei giudizi a quibus in quanto «l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate ad impugnarlo adeguandosi ad una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità».

1.9.4.- Da ultimo, i giudici a quibus rimettono a questa Corte la valutazione della opportunità di estendere una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle previsioni che hanno disposto lo spostamento della competenza a decidere sulla convalida della proroga del trattenimento a «tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal d.l. n. 145/24, convertito, con modifiche dalla legge n. 187/2024».

1.10.- Nel giudizio introdotto con l'ordinanza iscritta al n. 177 reg. ord. del 2025 il rimettente rappresenta, altresì, che altri giudici della stessa Corte d'appello di Lecce hanno respinto eccezioni di illegittimità costituzionale di contenuto analogo a quello delle censure dallo stesso formulate.

Il medesimo rimettente illustra il contenuto dei provvedimenti richiamati confutandone analiticamente le argomentazioni.

2.- In tutti i giudizi di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

2.1.- Fatta eccezione per il giudizio introdotto con l'ordinanza iscritta al n. 177 reg. ord. del 2025, in cui la dedotta inammissibilità non risulta specificamente motivata, la difesa statale ha eccepito, con argomenti aventi lo stesso contenuto, il difetto di rilevanza delle censure rivolte agli artt. 18-*bis* [comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2)] - nella parte in cui, modificando l'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, ha ridotto a cinque giorni il termine per la proposizione del ricorso per cassazione e ne ha limitato la proponibilità per i soli motivi di cui all'art. 606, lettere *a*), *b*) e *c*), cod. proc. pen. - e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito.

Le censure relative alla prima di tali disposizioni sarebbero inammissibili in quanto investono una disciplina la cui applicazione non riguarda il grado di giudizio in cui i rimettenti sono chiamati a decidere, potendo operare solo dopo che i giudici rimettenti avranno adottato i provvedimenti conclusivi dei rispettivi procedimenti.

Quanto, invece, all'art. 19 del citato decreto-legge, le questioni sarebbero sprovviste di qualsivoglia argomentazione a sostegno della rilevanza specifica di tale disposizione nei giudizi a quibus.

2.2.- A sostegno della non fondatezza delle questioni, l'Avvocatura generale dello Stato sviluppa, complessivamente, gli argomenti di seguito sintetizzati.

2.2.1.- Quanto alla dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., negli atti di intervento si rileva che un elemento sintomatico dell'assenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza stabiliti dal parametro costituzionale evocato deve essere rinvenuto nella eterogeneità o estraneità della materia su cui interviene la norma censurata rispetto al contenuto del decreto-legge.

Tale manifesta assenza non sarebbe ravvisabile nel caso di specie, in cui le disposizioni censurate, introdotte in sede di conversione, attengono alla materia della immigrazione e della protezione internazionale sulla quale interviene, sotto vari profili, l'intero d.l. n. 145 del 2024.

2.3.- Quanto alle censure che denunciano la violazione degli artt. 3, 25 e 102, secondo comma, Cost., l'Avvocatura generale dello Stato osserva che le ordinanze di rimessione si limitano a dedurre che lo spostamento di competenza deve essere supportato da una giustificazione di rilievo costituzionale e che, nel caso di specie, una motivazione sufficiente non potrebbe rinvenirsi nell'asserita affinità dei procedimenti di convalida del trattenimento con quelli in materia di MAE.

Tale conclusione, ad avviso dell'interveniente, presuppone una non corretta ricostruzione del quadro normativo.

L'art. 25 Cost. non impedirebbe, infatti, al legislatore di riordinare l'assetto delle competenze giurisdizionali relative ad una determinata materia, fermo il principio di ragionevolezza che, tuttavia, nella normativa in scrutinio risulta rispettato, considerata la identità dei principi costituzionali - e in particolare dell'art. 13 Cost. - che regolano le limitazioni della libertà personale, qualunque sia la causa della restrizione.

Non è un caso - osserva la difesa statale - che la corte d'appello sia competente, oltre che in materia di MAE, anche per l'estradizione.



Si argomenta che il procedimento avente ad oggetto l'extradizione e le misure restrittive che possono essere applicate alla persona della cui consegna si tratta costituisce uno strumento di garanzia del rispetto del principio di non respingimento ed «è affine alla generale materia dell'asilo».

Ciò dimostrerebbe l'infondatezza dell'assunto dei rimettenti secondo cui la materia del trattenimento dello straniero sarebbe estranea alla competenza delle corti d'appello in materia di libertà personale e potrebbe essere attribuita soltanto alle sezioni specializzate di tribunale.

2.4.- La difesa dello Stato esclude, poi, la sussistenza di un rapporto di incidentalità tra il procedimento di convalida e il giudizio sulla protezione internazionale, evidenziando come, in realtà, il primo sia solo eventuale e risulti separato rispetto al secondo.

L'interveniente rileva, altresì, che i due procedimenti non coincidono neanche sotto il profilo cronologico, posto che la misura del trattenimento è adottata a prescindere dalla fase in cui si trova la procedura relativa al riconoscimento del diritto di asilo, purché vi sia un rapporto di strumentalità tra l'adozione della misura restrittiva e l'esame della domanda di protezione del trattenuto.

D'altronde, conclude la difesa statale, nessuna disposizione attribuisce al giudice della convalida il potere di pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale «o di interferire nel relativo procedimento», il cui esame è riservato alla Commissione territoriale e, in sede giurisdizionale, alle sezioni specializzate.

### *Considerato in diritto*

1.- Con le ordinanze iscritte ai numeri 102, 103, 104, 105, 112, 113, 114 e 177 reg. ord. del 2025, la Corte d'appello di Lecce, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito. Segnatamente, come emerge dalla motivazione delle ordinanze, i giudici rimettenti censurano anzitutto gli artt. 16, commi 1, lettera b), e 2, 18, comma 1, lettere a), numeri 1) e 3), e b), 18-bis, comma 1, lettera a), e 19 del decreto-legge indicato, nella parte in cui attribuiscono la competenza a decidere sulla convalida della proroga del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005 nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, la quale giudica in composizione monocratica, «in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale». I giudici rimettenti censurano, inoltre, gli artt. 18, comma 1, lettera a), numero 2), e 18-bis, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), del medesimo decreto-legge, nella parte in cui prevedono che il provvedimento emesso dalla corte d'appello è impugnabile con ricorso per cassazione proponibile entro cinque giorni dalla sua comunicazione solo per i motivi di cui all'art. 606, comma 1, lettere a), b) e c), cod. proc. pen. e che «si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione».

1.1.- I rimettenti ritengono, anzitutto, che le predette disposizioni violino l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto sono state introdotte con lo strumento della decretazione d'urgenza, pur nell'evidente mancanza dei presupposti prescritti dall'evocato parametro costituzionale.

1.2.- Gli artt. 16, commi 1, lettera b), e 2, 18, comma 1, lettere a), numeri 1) e 3), e b), e 18-bis, comma 1, lettera a), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, lederebbero anche gli artt. 3, 25 e 102, secondo comma, Cost. In particolare il contrasto con i parametri costituzionali indicati è ravvisato nella parte in cui le disposizioni censurate attribuiscono la competenza a decidere sulla convalida del trattenimento dello straniero richiedente asilo alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005 nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, la quale giudica in composizione monocratica, «in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale».

1.3.- Tali disposizioni stabiliscono uno spostamento di competenza che contrasterebbe, in primo luogo, con la garanzia del giudice naturale precostituito, derogando ad una regola generale sulla competenza senza una «giustificazione "costituzionale"», non potendosi ritenere tale l'asserita affinità del procedimento di convalida del trattenimento con quello, già attribuito alle corti d'appello, in materia di mandato d'arresto europeo, posto che il primo, a differenza del secondo, pur avendo ad oggetto una misura limitativa della libertà personale, non ha natura penale.



1.4.- Le stesse disposizioni sarebbero, inoltre, irragionevoli, in quanto, comportando la sottrazione della materia del trattenimento al suo «giudice “naturale”, e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione di questo tema di protezione internazionale», per affidarla ad un giudice non specializzato, né tenuto a specializzarsi mediante l'aggiornamento professionale annuale, perseguirebbero «esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale», quale è quella, desumibile dall'art. 102, secondo comma, Cost., di mantenere concentrate presso la sezione specializzata appositamente istituita tutte le materie riguardanti la protezione internazionale.

1.4.1.- Inoltre, le previsioni in scrutinio inciderebbero sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo, determinando una scissione tra la competenza per il giudizio avente ad oggetto il riconoscimento di tale diritto - spettante alle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali - e la competenza per la convalida del trattenimento, nonostante quest'ultimo procedimento abbia portata incidentale rispetto al primo.

Ancora, le disposizioni in esame opererebbero un «cambio di prospettiva difficilmente comprensibile», perché, per un verso, il precedente sistema aveva offerto risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure in questione e, per un altro, lo spostamento di competenza ha reso necessario «ripensare il funzionamento delle Corti d'Appello», peraltro sulla base di indicazioni normative non chiare.

1.5.- Quanto agli artt. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2) e 18-*bis*, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, tali disposizioni contrasterebbero con gli artt. 3, 10, terzo comma, 24, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera *f*), e 4, CEDU, con l'art. 9 della direttiva n. 2013/33/UE, con l'art. 26 della direttiva n. 2013/32/UE e con gli artt. 6, 18 e 47 CDFUE, in quanto, riducendo ad «appena cinque giorni» il termine per la proposizione del ricorso per cassazione, determinerebbero una «eccessiva e irragionevole compressione» del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività dell'impugnazione.

Inoltre, disponendo che il ricorso possa essere proposto per i soli motivi indicati nelle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen., relativi all'eccesso di potere giurisdizionale e alla violazione di legge penale, sostanziale e processuale, le norme censurate eliminerebbero la possibilità - ammessa nel regime previgente, in cui il ricorso per cassazione poteva essere esperito nelle forme di cui all'art. 360 cod. proc. civ. - di far valere il vizio della motivazione «manifestamente illogica, contraddittoria, ovvero ancora perplessa o obbiettivamente incomprensibile», così determinando un «irragionevole restringimento dei diritti difensivi».

2.- Preliminarmente, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza, avendo ad oggetto le medesime disposizioni ed essendo fondati su censure e parametri coincidenti.

3.- Ancora in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.- In tutti i giudizi, eccetto quello relativo all'ordinanza iscritta al n. 177 reg. ord. del 2025, la difesa statale ha denunciato, con argomenti di identico contenuto, da un lato, il difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis* del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nella parte in cui - al comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2) - ha riformato il giudizio di cassazione sulla convalida di entrambe le figure di trattenimento concernenti, rispettivamente, lo straniero irregolare espulso (art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998) e lo straniero richiedente protezione internazionale (art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015); dall'altro, l'assenza di motivazione sulla rilevanza delle questioni concernenti l'art. 19 dello stesso decreto-legge, a mente del quale le norme processuali introdotte da quest'ultimo trovano applicazione decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione.

3.2.- A sostegno del primo gruppo di eccezioni, l'interveniente deduce che le censure relative al nuovo processo per cassazione investirebbero una disciplina la cui applicazione non riguarda il grado di giudizio nel quale i giudici a quibus sono chiamati a decidere, potendo operare soltanto dopo la definizione dei rispettivi procedimenti.

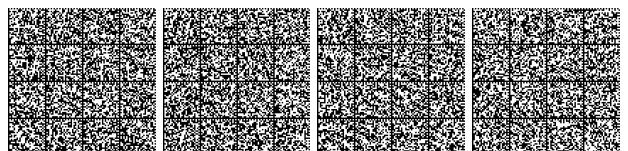
3.2.1.- Le eccezioni sono fondate.

La disciplina del processo di legittimità non può trovare applicazione nei giudizi principali, nei quali i rimettenti, investiti della decisione sulla richiesta di convalida della proroga del trattenimento di persone straniere richiedenti protezione internazionale, devono giudicare secondo il rito di prima istanza.

In tale sede processuale è, perciò, del tutto prematuro interrogarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che regolano il grado di giudizio successivo.

Come ripetutamente affermato da questa Corte, la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale presuppone, infatti, la necessità che le disposizioni censurate siano effettivamente - e non solo eventualmente o solo successivamente - applicabili nel giudizio *a quo* (ex aliis, sentenze n. 140 e n. 20 del 2018; ordinanze n. 210 del 2020 e n. 184 del 2017).

3.2.2.- Le stesse considerazioni valgono per le questioni relative all'art. 18 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nella parte in cui, al comma 1, lettera *a*), numero 2), si riferisce al nuovo giudizio di cassazione.



Pur mancando specifiche eccezioni dell'interveniente, anche tali censure devono essere dichiarate, per le ragioni sopra esposte, inammissibili.

3.3.- Sono, inoltre, fondate le eccezioni di inammissibilità delle questioni concernenti il regime intertemporale delineato dall'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito. Tali questioni risultano, effettivamente, prive di qualsivoglia motivazione sulla rilevanza.

3.4.- Da ultimo, deve evidenziarsi che nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 177 reg. ord. del 2025 l'inammissibilità è stata eccepita, ma non specificamente motivata, dalla difesa statale.

Ciò non di meno, alla luce delle considerazioni che precedono, anche in tale giudizio le censure relative agli artt. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2), 18-*bis*, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, devono essere dichiarate, d'ufficio, inammissibili.

4.- All'esame del merito delle restanti questioni - relative alle modifiche della competenza a decidere in prima istanza sulla convalida del trattenimento delle persone straniere richiedenti protezione internazionale disposte dagli artt. 16, commi 1, lettera *b*), e 2, 18, comma 1, lettere *a*), numeri 1) e 3), e *b*), e 18-*bis*, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito - è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

4.1.- Le disposizioni in scrutinio hanno spostato la competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente asilo dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea istituite dal d.l. n. 13 del 2017, come convertito, alla corte d'appello in composizione monocratica.

L'intervento riformatore si impenna sull'art. 16 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, che al comma 1, lettera *b*), ha aggiunto nel Capo I del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, l'art. 5-*bis*, ai sensi del quale, per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con cui il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, è competente la corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida.

Lo stesso art. 16, al comma 2, ha precisato che nei suddetti procedimenti la corte d'appello giudica in composizione monocratica, mentre, al comma 1, lettera *a*), ha adattato l'art. 3 del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, che definisce la competenza delle sezioni specializzate, eliminando al comma 1, lettera *c*), il riferimento ai giudizi di convalida.

L'art. 18, comma 1, lettere *a*), numero 1), e *b*), dello stesso d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha, poi, coordinato con l'art. 16 le disposizioni in cui il giudice della convalida era precedentemente individuato nella sezione specializzata del tribunale distrettuale, sostituendo a tale ufficio giudiziario la corte d'appello di cui all'art. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito.

L'art. 18-*bis*, alla lettera *a*) del comma 1, ha completato l'adeguamento della disciplina del procedimento di convalida alle innovazioni introdotte dall'art. 16.

Da ultimo, l'art. 19 ha previsto che le disposizioni processuali introdotte dal medesimo d.l. n. 145 del 2024, come convertito, si applicano decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto-legge.

4.2.- La disciplina appena sintetizzata è stata introdotta in sede di conversione, mediante la sostituzione del testo originario degli artt. 16, 18 e 19 e l'aggiunta dell'art. 18-*bis*.

Quanto all'art. 16, la formulazione originaria del testo normativo aveva previsto la reintroduzione, mediante la modifica degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, del giudizio di secondo grado nei procedimenti di impugnazione dei provvedimenti sulle richieste di protezione internazionale, attribuendo la relativa competenza alle corti d'appello e imponendo ai giudici «chiamati a comporre i collegi di reclamo» un obbligo di specializzazione identico a quello prescritto per i magistrati delle sezioni specializzate.

L'art. 18, nella versione anteriore alle modifiche apportate dalla legge di conversione, recava, invece, disposizioni sulla procura alle liti per la proposizione dell'appello nelle controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario.

Infine, il testo primigenio dell'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024 era così formulato: «[l]e disposizioni del capo IV si applicano ai ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 35 e dell'articolo 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

4.3.- La riforma in esame non ha, invece, modificato il rito del procedimento di convalida, che, pertanto, continua ad essere regolato dall'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, il quale prevede, anzitutto, che il provvedimento



con cui il questore dispone il trattenimento o la sua proroga è trasmesso, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dalla sua adozione, al giudice competente - ora la corte d'appello di cui all'art. 5-bis del d.l. n. 13 del 2017, come convertito - ed è comunicato al richiedente la protezione internazionale.

Lo stesso art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 rinvia, «per quanto compatibile», all'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998 - concernente la convalida del trattenimento dello straniero irregolare non richiedente protezione internazionale, di competenza del giudice di pace -, a mente del quale l'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito; l'interessato è del pari tempestivamente informato e condotto nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza; l'autorità che ha adottato il provvedimento può stare in giudizio personalmente anche avvalendosi di funzionari appositamente delegati; il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive, verificata l'osservanza dei termini, la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 13 dello stesso testo unico; il provvedimento cessa di avere ogni effetto qualora non sia osservato il termine per la decisione.

L'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 dispone, altresì, che la partecipazione del richiedente all'udienza per la convalida avviene, ove possibile, a distanza mediante un collegamento audiovisivo tra l'aula d'udienza e il centro nel quale egli è trattenuto. Il collegamento audiovisivo si svolge con modalità tali da assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto vi viene detto.

Ancora, è previsto che sia sempre consentito al difensore, o ad un suo sostituto, di essere presente nel luogo in cui si trova lo straniero.

In tale luogo è, inoltre, presente un operatore della Polizia di Stato che attesta l'identità del trattenuto dando atto che non sono posti impedimenti o limitazioni all'esercizio dei diritti e delle facoltà spettanti allo stesso straniero, del rispetto delle condizioni tecniche del collegamento audiovisivo e, se ha luogo l'audizione del richiedente, delle cautele adottate per assicurarne la regolarità con riferimento al luogo in cui si trova e redige processo verbale delle operazioni svolte.

4.4.- Deve, infine, ricordarsi che l'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998 - che, come accennato, si applica «per quanto compatibile», anche ai procedimenti di convalida dei richiedenti protezione internazionale -, nella versione originaria, nell'individuare nel rito camerale il modello procedurale di riferimento, faceva espresso riferimento all'art. 737 cod. proc. civ.

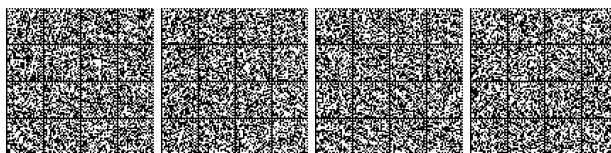
Nonostante tale richiamo normativo sia stato, poi, eliminato dall'art. 34, comma 19, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), fino alla riforma in scrutinio i procedimenti di convalida sono stati comunque celebrati nelle forme del rito camerale civile.

Sebbene, come poc'anzi ricordato, il d.l. n. 145 del 2024, come convertito, non abbia espressamente modificato il rito della convalida, secondo le più recenti pronunce di legittimità - rese dalla prima sezione penale della Corte di cassazione, alla quale, in seguito alla stessa riforma in scrutinio, con decreto della Prima presidente della Corte di cassazione del 17 gennaio 2025, sono state assegnate le controversie di cui si tratta - il netto mutamento del quadro normativo di riferimento operato dalla novella processuale «orienta inequivocamente verso l'attribuzione di una competenza del giudice penale, sia nei gradi di merito che nel giudizio di legittimità», così che l'applicazione residuale degli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ. non è più praticabile (Corte di cassazione, sezione prima penale, 15-31 ottobre 2025, n. 35682).

Si è, quindi, osservato che l'attribuzione della competenza in materia di convalida e proroga dei trattenimenti al giudice penale comporta, quale necessaria conseguenza, l'applicazione delle norme del codice di rito penale, «dovendosi escludere che in tale materia, fatto salvo il rinvio o il riferimento a principi generali di diritto processuale, si possa procedere ricorrendo a modelli disciplinati dal codice di procedura civile, del tutto estranei al codice a norma del quale il giudice penale di merito è chiamato a decidere e, successivamente [la Corte di cassazione] a pronunciarsi, appunto nelle sole ipotesi di violazione dell'art. 606, lett. a), b) e c), cod. proc. pen.» (Cass., n. 35682 del 2025).

I giudici di legittimità hanno, inoltre, affermato che i provvedimenti di convalida o proroga non possono essere impugnati per cassazione per motivi afferenti a violazioni di norme del codice di procedura civile, in quanto il novellato art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, che si riferisce al giudizio di legittimità, richiama espressamente il solo art. 606, comma 1, lettere a), b) e c), cod. proc. pen., così dispiegando una «chiara influenza retrospettiva» sulle norme processuali applicabili al rito nel precedente grado di giudizio (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 28-30 aprile 2025, n. 16441).

5.- Venendo all'esame nel merito, le censure relative all'asserita violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. non sono fondate.



5.1.- Deve, in primo luogo, rilevarsi che quando, come nel caso di specie, le censure sollevate in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. investono disposizioni introdotte dalla legge di conversione del decreto-legge, la violazione di tale parametro costituzionale non può farsi derivare dalla mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza - giacché le stesse norme aggiunte, proprio per essere state inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari -, ma dal difetto di omogeneità rispetto all'originario decreto-legge.

Ciò in quanto, come più volte affermato da questa Corte, la legge di conversione riveste «i caratteri di una fonte “funzionalizzata e specializzata”, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019), “essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare” (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019: nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014)» (sentenza n. 215 del 2023).

Questa Corte ha, tuttavia, precisato che solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) o la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenze n. 226 e n. 181 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenza n. 146 del 2024).

Inoltre, ove il provvedimento governativo sia ab origine a contenuto plurimo, la continuità tra la legge di conversione e il decreto-legge deve essere misurata attraverso la verifica della coerenza tra le previsioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (sentenza n. 6 del 2023), «avendo riguardo al collegamento con “uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua ratio dominante” (sentenza n. 245 del 2022)» (sentenze n. 44 del 2025 e n. 113 del 2023).

5.2.- Alla luce dei suddetti criteri, le disposizioni in scrutinio superano il vaglio di legittimità costituzionale, in quanto non possono dirsi prive di ogni plausibile legame con quelle contenute nel decreto-legge originario.

Il d.l. n. 145 del 2024, come convertito, si iscrive tra i provvedimenti ab origine a contenuto plurimo, in quanto contempla interventi che si articolano in una pluralità di linee di azione espressamente indicate nei Capi di cui si compone: il primo è intitolato «Modifiche alla disciplina dell'ingresso in Italia di lavoratori stranieri», il secondo reca «Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603-bis del codice penale e altre disposizioni di contrasto al lavoro sommerso», il terzo detta «Disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale», il quarto - nel quale sono state innestate le previsioni in scrutinio - contiene le «Disposizioni processuali» e il quinto pone le «Disposizioni transitorie e finali».

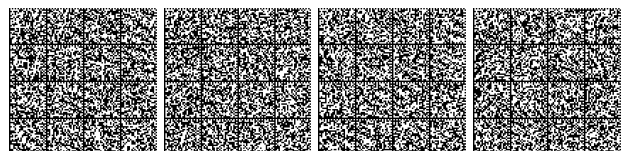
Le finalità del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sono compendiate nel Titolo («Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali») e replicate nel preambolo. Quest'ultimo fa, infatti, riferimento alla «straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri», alla «straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso» e alla «straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori».

5.2.1.- Ciò posto, il punto di correlazione tra le disposizioni introdotte in sede di conversione in legge, oggetto di censura, e quelle del decreto-legge originario deve essere identificato nella materia della gestione dei flussi migratori e della protezione internazionale.

Le nuove norme sulla competenza nei procedimenti di convalida ex art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 - alle quali è ora limitato lo scrutinio di legittimità costituzionale - disciplinano, sul versante processuale, un istituto, qual è il trattenimento delle persone straniere richiedenti asilo, tipicamente afferente alla materia della protezione internazionale, la cui disciplina costituisce, come ricordato, uno dei contenuti più rilevanti del provvedimento d'urgenza.

L'emendamento da cui sono scaturite le norme censurate non solo si pone in continuità oggettiva con il suddetto ambito tematico sostanziale, ma si innesta in una specifica articolazione contenutistica del decreto-legge - quella delle riforme processuali in materia di protezione internazionale - cui è stato appositamente dedicato, sin dalla formulazione originaria dell'atto normativo, il Capo IV.

6.- Non sono meritevoli di accoglimento neanche le censure con le quali i giudici rimettenti lamentano che gli artt. 16, commi 1, lettera *b*), e 2, 18, comma 1, lettere *a*), numeri 1) e 3), e *b*), e 18-bis, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 145 del 2024,



come convertito, là dove dispongono lo spostamento verso la corte d'appello della competenza a decidere in prima istanza sulla convalida del trattenimento del richiedente asilo, già attribuita alle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali, violino gli artt. 3, 25 e 102, secondo comma, Cost.

6.1.- Anzitutto le disposizioni censurate non si pongono in contrasto con la garanzia sancita dall'art. 25, primo comma, Cost.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'espressione «giudice naturale precostituito per legge» contenuta in tale pre-cetto costituzionale indica il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie.

Tale principio tutela il diritto del cittadino a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che quest'ultimo non sia un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi (sentenza n. 88 del 1962).

La garanzia del giudice naturale precostituito per legge non è, pertanto, necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso, purché ricorra una serie di presupposti necessari a evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenza n. 56 del 1967; nello stesso senso, ex aliis, sentenze n. 237 del 2007 e n. 287 del 1987).

Tale garanzia mira, infatti, «non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé» (sentenza n. 38 del 2025).

Si verifica, pertanto, una illegittima sottrazione della causa al giudice naturale precostituito tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone.

La garanzia ex art. 25 Cost. può, per contro, considerarsi rispettata quando «l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge (ex plurimis, sentenze n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011)» (sentenze n. 5 del 2025 e n. 159 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 237 del 2007).

In tale situazione lo spostamento della competenza avviene «per effetto di un nuovo ordinamento - e, dunque, della designazione di un nuovo giudice "naturale" - che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (ancora, sentenza n. 56 del 1967).

Nel caso di specie la violazione dell'art. 25 Cost. è da escludersi in quanto l'art. 16, commi 1, lettera *b*), e 2 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, introduce una modifica della competenza relativa ad una categoria di controversie - quella della convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano il trattenimento dello straniero richiedente asilo - mediante l'indicazione di criteri di determinazione *ratione materiae* e *ratione loci* predeterminati e astratti e, peraltro, operanti pro futuro.

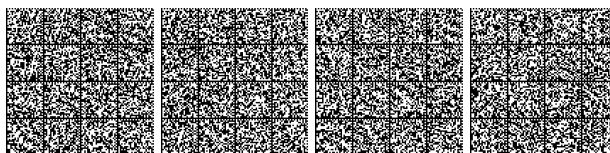
Né basta a configurare una lesione della evocata garanzia costituzionale l'avere la novella censurata introdotto un'eccezione alla regola generale che attribuisce la maggior parte delle controversie in materia di protezione internazionale alle sezioni specializzate, dal momento che il giudice naturale non si cristallizza nella determinazione legislativa di una competenza generale, «ma si forma anche di tutte quelle disposizioni le quali derogano a tale competenza sulla base di criteri che razionalmente valutano i disparati interessi posti in gioco dal processo» (sentenza n. 117 del 1972).

Inoltre, diversamente da quanto ritenuto dai giudici rimettenti, non occorre verificare se la deroga oggetto di censura sia, nella specie, giustificata da una esigenza di rango costituzionale, giacché un controllo siffatto riguarda le modifiche derogatorie di regole generali sulla competenza con effetti sui processi in corso (ancora, sentenza n. 38 del 2025), laddove, come si ricava dall'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, la modifica della competenza di cui si tratta si applica ai procedimenti radicati successivamente all'entrata in vigore della novella e, in particolare, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 187 del 2024.

6.2.- Neanche le censure con cui è denunciata la violazione dell'art. 3 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, e dell'art. 102, secondo comma, Cost. sono fondate.

Come ricordato, la novella in scrutinio individua il giudice competente a decidere sulla convalida del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale nella corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005 - ai sensi del quale «[l]a competenza a dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo appartiene, nell'ordine, alla corte di appello nel cui distretto l'imputato o il condannato ha la residenza, la dimora o il domicilio nel momento in cui il provvedimento è ricevuto dall'autorità giudiziaria» -, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida.

Secondo la giurisprudenza di legittimità, la «scelta del legislatore esprime univocamente la volontà di concentrare in capo alle sezioni penali delle Corti di appello la competenza sui procedimenti di convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 22 aprile 2025, n. 15748, depositata in pari data), deponendo in tal senso l'espresso richiamo all'autorità



giudiziaria competente a dare esecuzione al mandato di arresto europeo, quale istituto disciplinato da disposizioni penali, «che pertanto richiede l'intervento del giudice penale e che è accomunato alle materie del trattenimento del richiedente la protezione internazionale dai profili di tutela giurisdizionale della libertà personale» (ancora Cass., n. 15748 del 2025).

Il rinvio alla disciplina del procedimento in materia di MAE integra, in particolare, un criterio di attribuzione delle controversie in questione ai giudici della corte d'appello territorialmente competente in base alla nuova disciplina, addetti alla trattazione del procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, giudici che sono, di norma, quelli assegnati al settore penale.

La Corte di cassazione, dando continuità ad un suo consolidato orientamento, ha anche chiarito che l'applicazione di tale regola di riparto interno è questione che non incide sul legittimo esercizio della funzione giurisdizionale, spettante all'ufficio giudicante nella sua unitarietà, né influisce sulla validità degli atti, sicché l'eventuale violazione delle relative regole non è causa di nullità del giudizio e del suo esito decisorio (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 22 aprile 2025, n. 15750, depositata in pari data).

Le nuove regole di determinazione della competenza a decidere sulla convalida in prima istanza comprendono, dunque, sia i parametri di individuazione del giudice *ratione materiae* (corte d'appello in composizione monocratica) e *ratione loci* (corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha disposto il trattenimento o la sua proroga), sia un criterio di assegnazione interna delle controversie ai giudici addetti alla trattazione dei procedimenti in materia di MAE.

Così ricostruite, esse risultano dotate di sufficiente precisione e intelligibilità.

Deve, pertanto, ritenersi che le incertezze applicative denunciate dai giudici a quibus - di cui si rinviene, peraltro, conferma nella delibera del Consiglio superiore della magistratura del 19 marzo 2025, avente ad oggetto l'«Analisi delle ricadute organizzative sulle Corti di Appello in seguito allo spostamento della competenza in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale», citata nelle ordinanze di rimessione - costituiscano meri inconvenienti di fatto che non comportano un vizio intrinseco di illegittimità costituzionale delle norme censurate (sentenza n. 143 del 1973).

6.3.- Non sono ravvisabili neanche gli ulteriori profili di irragionevolezza denunciati dai giudici a quibus.

È innegabile che la disciplina censurata introduca una rilevante eccezione alla regola generale - desumibile dall'oggetto dei procedimenti elencati nell'art. 3, commi 1, 2, e 3, del d.l. n. 13 del 2017, come convertito - secondo cui la competenza sulle controversie relative alla protezione internazionale è devoluta alle sezioni specializzate istituite dall'art. 1 del medesimo decreto-legge.

La novella in scrutinio ha, infatti, sottratto una fattispecie - quale è la convalida del trattenimento del richiedente asilo - tipicamente afferente alla materia della protezione internazionale a un assetto di competenze predisposto allo specifico fine di garantire la specializzazione e la concentrazione in un settore connotato da un elevato tasso di specialità oltre che dalla necessità per i giudici ad esso assegnati di confrontarsi con il sistema comune europeo dell'asilo.

Nondimeno, la scelta di espungere la convalida dal novero dei procedimenti di competenza delle sezioni distrettuali non è sintomatica di una irragionevolezza manifesta e, pertanto, rientrando in un ambito, quale è quello della configurazione degli istituti processuali, nel quale ampia è la discrezionalità legislativa, non può essere sindacata da questa Corte (ex aliis, sentenze n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024 e n. 67 del 2023).

Invero, la novella ha sacrificato l'esigenza di specializzazione *ratione materiae* - e di conseguenza anche quella di concentrazione - per affidare le controversie in esame a giudici che, in quanto assegnatari dei procedimenti di esecuzione del MAE e di estradizione, sono muniti di una specializzazione diversa, ma comunque adusi a trattare procedimenti che coinvolgono la libertà personale degli stranieri e che devono essere decisi entro termini stringenti.

Va, al riguardo, ricordato che il trattenimento della persona straniera, pur inscrivendosi tra gli atti di estrinsecazione del potere coattivo della pubblica amministrazione - e, quindi, tra gli strumenti con i quali quest'ultima realizza direttamente un determinato interesse pubblico che, nella specie, coincide con l'esigenza di controllo dei flussi migratori - si sostanzia in una limitazione della libertà personale.

Tale misura, infatti, pur non perseguendo finalità punitive, condivide con la detenzione l'effetto pratico della restrizione della persona.

La condizione di assoggettamento fisico del trattenuto all'altrui potere è «indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» (sentenza n. 96 del 2025), con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 13 Cost., tale limitazione dell'habeas corpus, essendo disposta dall'autorità di pubblica sicurezza, deve essere convalidata dall'autorità giudiziaria entro quarantotto ore (sentenza n. 127 del 2022; in senso conforme sentenze n. 39 del 2025 e n. 105 del 2001).

Anche la giurisprudenza di legittimità ha posto in luce la valenza connotante dell'incidenza del trattenimento dello straniero sulla libertà personale e in forza di tale profilo ha ritenuto coerente lo spostamento nell'area penale della disciplina processuale di tale misura (ex aliis, Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data).



Deve, inoltre, escludersi che il principio di concentrazione, pur chiaramente evincibile dalla disciplina istitutiva delle sezioni specializzate, abbia carattere costituzionalmente necessario e quindi inderogabile.

L'art. 3 del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, non ha, infatti, istituito una giurisdizione unica e onnicomprensiva per le controversie in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, come è dimostrato dal fatto che alcuni procedimenti riconducibili a tali ambiti tematici sono rimasti, rispettivamente, al giudice di pace, al tribunale civile ordinario e al giudice amministrativo.

Il carattere solo tendenziale del principio di concentrazione desumibile dal d.l. n. 13 del 2017, come convertito, si ricava dalla stessa conformazione, ad opera di tale testo normativo, delle sezioni specializzate non alla stregua di organi giudiziari autonomi dotati di competenza funzionale ed esclusiva, come nel caso del tribunale per i minorenni, e neppure di articolazioni munite di una competenza separata rispetto a quella del tribunale in cui hanno sede, come nel caso delle sezioni agrarie.

Del resto, la Corte di cassazione, con riferimento alle sezioni specializzate in materia di impresa, la cui configurazione è pressoché identica a quella delle sezioni di cui si tratta, ha chiarito che il rapporto tra sezione ordinaria e sezione specializzata, nello specifico caso in cui entrambe facciano parte del medesimo ufficio giudiziario, non attiene alla competenza, ma rientra nella mera ripartizione degli affari interni all'ufficio giudiziario (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 luglio 2019, n. 19882).

6.4.- Alla luce delle considerazioni che precedono non può ritenersi fondata neppure la censura con cui si deduce che lo spostamento di competenza in scrutinio inciderebbe sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo, determinando una scissione tra la competenza per il giudizio avente ad oggetto il riconoscimento di tale diritto - spettante alle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali - e la competenza per la convalida del trattenimento del richiedente, nonostante quest'ultimo procedimento abbia portata incidentale rispetto al primo.

Occorre, anzitutto, rilevare che già nel regime anteriore alla riforma in esame la previsione di una competenza specialistica delle sezioni distrettuali in ordine a entrambi i procedimenti in questione non comportava, di per sé sola, l'attribuzione al giudice investito dell'impugnazione del diniego di protezione internazionale della stessa competenza a decidere sulla convalida del trattenimento del richiedente asilo.

Mancava, infatti, per i giudizi in esame una specifica disposizione che attribuisse al giudice del procedimento di protezione internazionale la competenza funzionale sulla convalida dei trattenimenti e delle loro proroghe.

Né, in senso contrario, può valorizzarsi l'art. 14, comma 4, ultimo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998 - riguardante la convalida del trattenimento dello straniero attinto da decreto di espulsione, ma, come ricordato, applicabile, in quanto compatibile, anche alla convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale -, ai sensi del quale «[l]a convalida può essere disposta anche in occasione della convalida del decreto di accompagnamento alla frontiera, nonché in sede di esame del ricorso avverso il provvedimento di espulsione».

Come si desume dai lavori parlamentari relativi alla legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il cui art. 12 è confluito nell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore, ammettendo la possibilità che la richiesta di convalida sia avanzata davanti allo stesso giudice del procedimento di opposizione avverso il decreto di espulsione costituente il presupposto della misura restrittiva, ha inteso soltanto favorire, ma non certo imporre la trattazione congiunta dei due procedimenti.

Un rapporto di incidentalità in senso tecnico della convalida rispetto al procedimento sulla richiesta di protezione internazionale non potrebbe ricavarsi neppure dal nesso di strumentalità che intercorre tra la misura restrittiva e il giudizio di accertamento del diritto alla protezione internazionale.

È pur vero che la giurisprudenza di legittimità riconosce al trattenimento natura cautelare (Cass., n. 3843 del 2025; Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 settembre 2025, n. 32342, depositata in pari data; prima sezione civile, ordinanze 14 settembre 2021, n. 24721 e 23 ottobre 2019, n. 27076); ma tale inquadramento non consente di annettere al procedimento diretto alla sua convalida portata incidentale rispetto al giudizio in cui si accerta il diritto alla protezione internazionale. Ciò anzitutto per la netta differenza strutturale tra i due processi. La convalida è un procedimento che deve essere definito entro quarantotto ore dalla trasmissione del provvedimento con cui il questore dispone il trattenimento o la sua proroga, all'esito di un'udienza che si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito.

Per converso, nel giudizio di impugnazione del diniego di protezione internazionale - che, pur essendo soggetto al rito camerale, ha natura contenziosa ed è definito con un provvedimento idoneo al giudicato - l'udienza non è obbligatoria, ma può essere fissata dal giudice ove ricorra una delle condizioni previste dall'art. 35-bis, comma 10, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato).

Infine, tra i procedimenti in esame non si ravvisa neppure una connessione qualificata. Sebbene il giudizio di convalida possa essere esteso alla cognizione sui provvedimenti presupposti (sentenze n. 39 del 2025 e n. 105 del 2001), il carattere



meramente incidentale di tale accertamento (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanze 31 ottobre 2023, n. 30166 e 20 marzo 2019, n. 7841) e la sua limitazione alla illegittimità manifesta escludono che possa ravvisarsi un'ipotesi di pregiudizialità in senso tecnico capace di imporre la trattazione congiunta delle cause, né, considerata la natura sommaria della cognizione nel procedimento di convalida, potrebbe verificarsi un contrasto pratico tra giudicati.

In definitiva, lo spostamento di competenza in esame, pur sacrificando in qualche misura le esigenze di concentrazione e di uniformità interpretativa che avevano indotto il legislatore ad affidare il procedimento di convalida e quello concernente la domanda di protezione internazionale ad un unico ufficio giudiziario, costituisce una rivalutazione di tale scelta legislativa che, essendo connotata da ampia discrezionalità e non sconfinando nella irragionevolezza manifesta, esula dal sindacato di questa Corte.

Ciò non esclude, tuttavia, che lo stesso legislatore debba verificare, nel tempo, la tenuta del nuovo assetto di competenze e operare interventi correttivi nel caso in cui esso si riveli foriero di difficoltà applicative.

7.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1, lettera b), e 2, 18, comma 1, lettere a), numeri 1) e 3), e b), e 18-bis, comma 1, lettera a), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sollevate in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25 e 102, secondo comma, Cost., devono, pertanto, essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 1, lettera a), numero 2), 18-bis, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), e 19 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, sollevate, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 10, terzo comma, 24, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi due in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera f), e 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 9 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, all'art. 26 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale e agli artt. 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte d'appello di Lecce, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1, lettera b), e 2, 18, comma 1, lettere a), numeri 1) e 3), e b), e 18-bis, comma 1, lettera a), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25 e 102, secondo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Lecce, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 206

*Sentenza 19 novembre - 29 dicembre 2025*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Referendum - Referendum abrogativo - Campagna informativa per i referendum indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025 - Quesito denominato «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana» - Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Comitato promotore Cittadinanza nei confronti dell'indicata Commissione - Denunciata lesione delle proprie prerogative, in ragione della mancanza di spazi di comunicazione politica idonei - Insussistenza del requisito soggettivo del Comitato ricorrente - Inammissibilità del conflitto.**

- Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025, artt. 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 48 e 75.

## 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025, Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per i referendum popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025, promosso dal Comitato promotore *Referendum* cittadinanza, in persona del legale rappresentante onorevole Riccardo Magi, con ricorso notificato il 18 luglio 2025, depositato in cancelleria l'11 agosto 2025, iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2025, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Giuliano Fonderico e Gianlorenzo Ioannides per il Comitato promotore *Referendum* cittadinanza, nonché gli avvocati dello Stato Gianna Galluzzo e Giancarlo Caselli per la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

deliberato nella camera di consiglio del 19 novembre 2025.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 28 maggio 2025 e notificato l'11 agosto 2025 (reg. confl. pot. n. 7 del 2025), il Comitato promotore *Referendum* Cittadinanza (in seguito: il Comitato), in persona dell'onorevole Riccardo Magi, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (in seguito: la Commissione), ai fini dell'annullamento degli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della delibera del 2 aprile 2025, recante «Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per i *referendum* popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025» (in seguito: la delibera).

2.- Il ricorrente ha denunciato l'illegittimità costituzionale di tale delibera «nella parte in cui, agli artt. 3, 4, 5, 6 e 7, non garantisce che il Comitato ricorrente disponga di spazi di comunicazione politica idonei a illustrare le ragioni sottese alla richiesta di *referendum* e comunque non contiene disposizioni idonee a imporre al concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo di garantire un elevato livello di informazione sulle tematiche oggetto del *referendum*».

Ad avviso del ricorrente, la delibera determinerebbe la compressione delle attribuzioni costituzionalmente garantite al Comitato dagli artt. 2, 3, 48 e 75 della Costituzione, come attuati dagli artt. 1, 2 e 5 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), e dagli artt. 4, 6, 59, 62 e 67 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato».

2.1.- In punto di fatto, il Comitato ha dedotto di essere stato costituito al fine di promuovere un *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. sul seguente quesito: «Volete voi abrogare l'articolo 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole “adottato da cittadino italiano” e “successivamente alla adozione”; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: “f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.”, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza?». Il ricorrente ha riferito che il 4 settembre 2024, presso l'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione, sono state depositate 637.487 sottoscrizioni di cittadini elettori, richiedenti la convocazione dei comizi referendari sul quesito sopra indicato.

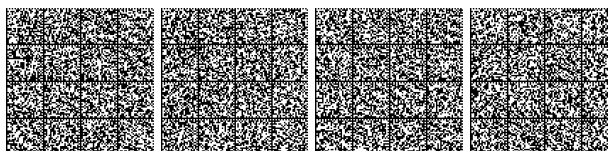
A seguito della sentenza di questa Corte n. 11 del 2025, con cui è stata dichiarata ammissibile la richiesta sopra indicata, con il d.P.R. 31 marzo 2025 (Indizione del *referendum* popolare abrogativo avente la seguente denominazione: «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana») è stato indetto il *referendum* e sono stati convocati i comizi referendari per le giornate dell'8 e 9 giugno 2025.

Ad avviso del ricorrente, la delibera impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non avrebbe «adeguatamente differenziato e valorizzato la posizione del Comitato [...] non riconoscendo allo stesso alcun ruolo nell'illustrare il contenuto della proposta referendaria da esso promossa». Inoltre, la stessa delibera non avrebbe garantito che «i mezzi di informazione radiotelevisivi offrano all'elettorato un'informazione completa sulle questioni oggetto del *referendum*».

2.2.- Quanto all'ammissibilità del conflitto, il Comitato ha dedotto la sussistenza del requisito soggettivo, richiamando la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale i promotori di un *referendum* sono «competenti a dichiarare definitivamente, nell'ambito della procedura referendaria, la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa previsto dall'art. 75 della Costituzione» (è richiamata tra le molte la sentenza di questa Corte n. 502 del 2000). I promotori sono titolari di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto essi attivano la sovranità popolare nell'esercizio dei poteri referendari e concorrono con altri organi e poteri al realizzarsi della consultazione popolare (è richiamata tra le altre l'ordinanza di questa Corte n. 137 del 2000).

Per quel che riguarda il requisito oggettivo dell'ammissibilità del conflitto, il Comitato evidenzia che solo con una piena consapevolezza sulle tematiche oggetto del *referendum* gli elettori potrebbero esercitare il proprio dovere civico ed esprimere un voto libero e consapevole, secondo quanto previsto dall'art. 48 Cost. In mancanza di tale consapevolezza, l'art. 75 Cost. sarebbe privato del suo reale oggetto, ossia della facoltà di una frazione del corpo elettorale di esercitare uno strumento di democrazia diretta (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 112 del 1993 e n. 502 del 2000).

La delibera impugnata costituirebbe cattivo esercizio del potere della Commissione di regolare la comunicazione politica durante la campagna referendaria. Essa, non garantendo al Comitato gli spazi necessari a illustrare la normativa



oggetto del *referendum* e le ragioni per le quali se ne chiede l'abrogazione e non imponendo alla RAI di garantire una misura minima di informazione, sarebbe lesiva delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al Comitato. Di qui l'ammissibilità del conflitto anche sotto il profilo oggettivo.

2.3.- Quanto al merito del conflitto, il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale della delibera impugnata, sottolineandone la contrarietà agli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost., nonché agli artt. 1, 2 e 5 della legge n. 28 del 2000 e agli artt. 4, 6, 59, 62 e 67 del d.lgs. n. 208 del 2021. Le menzionate norme di rango ordinario garantirebbero la piena parità dei soggetti politici che intervengono nelle trasmissioni radiotelevisive dedicate al *referendum* e attribuirebbero alla Commissione il compito di definire criteri specifici ai quali debbono conformarsi le trasmissioni radiotelevisive.

2.3.1.- In particolare, l'art. 3, comma 1, della delibera - nell'individuare i soggetti che possono partecipare alle trasmissioni radiotelevisive volte a illustrare il quesito referendario - non avrebbe riconosciuto alcun ruolo specifico al Comitato ricorrente. Pertanto, esso dovrebbe essere ricondotto alla categoria residuale degli altri soggetti politici indicati dalla lettera *d*) dello stesso art. 3, comma 1 (i comitati, le associazioni e gli altri organismi collettivi, comunque denominati, rappresentativi di forze sociali e politiche di rilevanza nazionale): questi ultimi possono partecipare alle trasmissioni che trattano materie proprie del *referendum*, ma sono onerati degli adempimenti previsti dal medesimo art. 3, commi 3 e 4, al fine di dimostrare la propria legittimazione a prendervi parte.

La menomazione delle prerogative costituzionali del ricorrente deriverebbe sia dalla mancata attribuzione di spazi di comunicazione dedicati nelle trasmissioni radiotelevisive, sia dalla necessità che la sua partecipazione ai confronti televisivi e radiofonici sui temi referendari avvenga «tenendo conto degli spazi disponibili in ciascun confronto» (art. 5, comma 1, lettera *b*, della delibera).

Pertanto, il Comitato sarebbe stato relegato a un ruolo deteriore rispetto agli altri soggetti politici, mentre gli andrebbe riconosciuto un «ruolo differenziato», consentendogli di illustrare efficacemente il quesito e le ragioni del *referendum*. La delibera impugnata sarebbe dunque costituzionalmente illegittima per non avere garantito che «i mezzi di informazione radiotelevisivi offrano all'elettorato un'informazione completa sulle questioni oggetto del *referendum*».

2.3.2.- Inoltre, la delibera della Commissione non conterrebbe una disciplina degli aspetti quantitativi e qualitativi della comunicazione politica e delle trasmissioni informative idonea a garantire un livello minimo di informazione sui temi referendari. Da ciò deriverebbe la violazione dell'art. 2, commi 1, 4 e 5, della legge n. 28 del 2000 e degli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost., in quanto sarebbe ostacolata la possibilità che gli elettori partecipino in modo libero e consapevole alla formazione della politica nazionale.

A questo riguardo, il ricorrente ha osservato che l'art. 5, commi 6 e 7, della delibera impugnata stabilisce una rigida disciplina delle modalità attraverso le quali le tematiche referendarie possono essere trattate nei programmi radiotelevisivi: mancherebbe, tuttavia, una disciplina sul livello di informazione che deve essere garantito, ad esempio attraverso la previsione di un numero minimo di trasmissioni che trattino le tematiche relative ai *referendum*. In definitiva, la delibera impugnata finirebbe per ostacolare la realizzazione dell'istituto referendario, quale strumento di democrazia diretta.

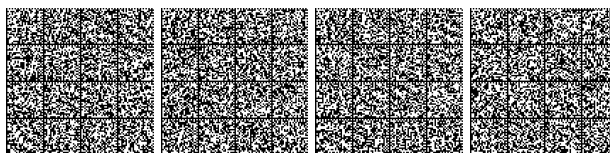
2.4.- In via subordinata, ove si ritenesse che la delibera impugnata sia conforme a quanto prescritto dall'art. 4, comma 2, della legge n. 28 del 2000, concernente il riparto degli spazi radiotelevisivi tra i soggetti politici, il ricorrente ha richiesto che, nell'esercizio del potere di autorimessione, questa Corte sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale della citata disposizione, nella parte in cui non prevede che - nell'ambito della comunicazione politica radiotelevisiva durante la campagna referendaria - il comitato promotore di un *referendum* sia titolare di una «posizione differenziata», corrispondente al ruolo che lo stesso riveste nel procedimento referendario, nonché nella parte in cui non prevede che debbano essergli riconosciuti spazi minimi di comunicazione politica radiotelevisiva, sufficienti a garantire il diritto dell'elettorato di ricevere un'informazione completa, tempestiva ed esaustiva.

La lesione delle prerogative del Comitato, cui sarebbe impedita l'efficace illustrazione del quesito referendario, si rifletterebbe nella violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost. e del diritto dei cittadini a esprimere un voto libero e consapevole.

In via cautelare, il ricorrente ha chiesto la sospensione della delibera e l'adozione di ogni idonea misura cautelare.

2.5.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, il Comitato ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

2.5.1.- In primo luogo, il ricorrente ha allegato le rilevazioni dei tempi dedicati dalle emittenti radiotelevisive della RAI alle tematiche del *referendum* sulla cittadinanza. Da questi dati risulterebbe che i tempi in questione sono stati minimi.



2.5.2.- Il Comitato ha ribadito la propria legittimazione al conflitto, richiamando la giurisprudenza costituzionale che riconosce ai comitati promotori una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di *referendum* (sono citate le sentenze n. 169 del 2011 e n. 69 del 1978 e l'ordinanza n. 2 del 1978 di questa Corte).

Il ricorrente ha inoltre sottolineato che la procura alle liti per il promovimento del presente conflitto è stata conferita dall'onorevole Riccardo Magi che, oltre ad essere il legale rappresentante del Comitato, è il primo dei cittadini elettori che hanno promosso e presentato la richiesta di *referendum*.

2.5.3.- Quanto al merito del conflitto, la difesa del ricorrente ha ribadito che la delibera impugnata avrebbe compromesso le attribuzioni costituzionalmente garantite ai promotori, richiamando argomentazioni già illustrate nel ricorso.

Ad avviso del ricorrente, la delibera si concentrerebbe esclusivamente sugli aspetti volti a garantire la parità di condizioni tra i vari soggetti ammessi alle trasmissioni, ma non conterrebbe alcuna previsione che garantisca un livello quantitativo e qualitativo minimo di informazione e comunicazione politica. Ciò determinerebbe l'effetto opposto rispetto agli obiettivi perseguiti: al fine di evitare il rischio di violare le complesse previsioni recate dalla delibera, la RAI sarebbe stata indotta a limitare le trasmissioni che vi sono soggette, come sarebbe dimostrato dai dati che evidenziano che i tempi dedicati all'informazione e alla comunicazione in materia referendaria sono stati irrisori.

2.5.4.- Il Comitato ha infine ribadito la richiesta, avanzata in via subordinata, di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 28 del 2000.

3.- Con decreto presidenziale del 29 maggio 2025 è stata fissata la discussione in camera di consiglio sull'istanza di sospensione e concessione di misure cautelari ed è stata autorizzata l'audizione delle parti. Con ordinanza n. 79 del 2025 è stata respinta, per difetto dei presupposti, l'istanza cautelare presentata dalla parte ricorrente.

Il conflitto è stato dichiarato ammissibile, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), con successiva ordinanza n. 98 del 2025.

4.- La Commissione si è costituita nel presente giudizio con atto depositato il 4 settembre 2025, in cui ha chiesto che il conflitto sia rigettato.

4.1.- Quanto alla lamentata equiparazione del Comitato agli altri soggetti di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d*), della delibera, la Commissione ha riferito di avere costantemente adottato delibere di tenore analogo a quella in esame, nelle quali non sono stati riservati ai comitati promotori specifici spazi radiotelevisivi rispetto agli altri soggetti ammessi ad intervenire.

D'altra parte, la delibera della Commissione potrebbe legittimamente disporre - come avvenuto anche in precedenti campagne referendarie - che nelle trasmissioni radiotelevisive di comunicazione politica si realizzino confronti diretti, con la partecipazione sia dei rappresentanti delle forze politiche, sia dei comitati promotori ed ostativi. La discrezionalità della Commissione incontrerebbe il solo limite della idoneità e congruità delle proprie scelte rispetto al fine da conseguire, rappresentato da una corretta e completa informazione radiotelevisiva, strumentale all'espressione di un voto consapevole da parte degli elettori (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 49 del 1998).

4.2.- La Commissione ha inoltre sottolineato che - tenuto conto del calendario delle trasmissioni andate in onda nel periodo della campagna referendaria - non si sarebbe verificata alcuna irragionevole compressione delle attribuzioni dei promotori del *referendum* in materia di cittadinanza. Infatti, nei confronti radiotelevisivi cui ha preso parte, il Comitato ricorrente avrebbe avuto la possibilità di illustrare compiutamente le ragioni a sostegno della propria posizione.

I contenuti della delibera non avrebbero violato i principi costituzionali richiamati dal ricorrente, non potendosi desumere da essi la necessità di un trattamento radiotelevisivo ed informativo specificamente dedicato ai comitati promotori.

4.3.- La Commissione ha inoltre contestato l'assunto secondo cui la delibera, all'art. 5, comma 1, lettera *b*), avrebbe limitato gli spazi di comunicazione riconosciuti al Comitato, in contrasto con l'art. 52 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), che imporrebbe l'equiparazione dei comitati promotori ai partiti o ai gruppi politici.

Infatti, il ricorrente non avrebbe considerato che anche la partecipazione delle forze politiche parlamentari ai confronti televisivi e radiofonici è sottoposta ad altrettante, se non più stringenti, condizioni. Esse sono stabilite dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della delibera, ove si prevede che la partecipazione delle forze politiche di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), avvenga «in modo da garantire la parità di condizioni e in rapporto all'esigenza di ripartire gli spazi in due parti uguali fra le opposte indicazioni di voto», precisando altresì che «la loro partecipazione non può aver luogo se non dopo che esse abbiano dichiarato la loro posizione rispetto a ciascun quesito referendario».

4.4.- Quanto alla doglianza relativa alla mancanza di una dettagliata disciplina degli aspetti quantitativi dei programmi di informazione e di approfondimento giornalistico sui temi referendari, la Commissione ha sottolineato la differenza tra la comunicazione politica ed i programmi di informazione, alla luce delle disposizioni contenute negli artt. 2 e 4 della legge n. 28 del 2000.



La disciplina della comunicazione politica è stabilita dalla Commissione e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), secondo i criteri stabiliti dalla stessa legge n. 28 del 2000, connotati dal principio della parità di condizioni. D'altra parte, quanto ai programmi di informazione e di approfondimento giornalistico, in nessuna precedente delibera della stessa Commissione sarebbe rinvenibile un'indicazione puntuale in ordine al numero minimo di trasmissioni da mandare in onda, in cui si trattino le tematiche relative ai *referendum*, né al numero minimo di minuti da dedicare alle stesse.

La parte resistente ha inoltre sottolineato che, in base all'art. 7, comma 2, della delibera impugnata, i programmi di contenuto informativo devono conformarsi «con particolare rigore, per quanto riguarda le materie oggetto dei quesiti referendari, ai criteri di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, della completezza, dell'obiettività, dell'equilibrata rappresentanza di genere e della parità di trattamento fra i diversi soggetti politici».

La Commissione ha inoltre richiamato l'art. 7, comma 3, della delibera impugnata che stabilisce alcuni specifici obblighi dei direttori responsabili dei programmi informativi, nonché dei loro conduttori e registi, al fine di assicurare la massima informazione possibile sui temi referendari.

La Commissione ha riferito che, a partire dalla delibera che ha regolato nel 2024 la campagna per le elezioni del Parlamento europeo, accanto alle prescrizioni sopra riportate sono stati introdotti anche criteri di tipo qualitativo, volti a stabilire: *a)* che il principio della parità di trattamento nei programmi di informazione sia realizzato in modo tale che ciascuno dei soggetti politici abbia analoghe opportunità di ascolto; *b)* che la parità di trattamento all'interno di tali programmi sia garantita anche tenendo conto della collocazione oraria delle trasmissioni e degli ascolti; *c)* che la visibilità di tali programmi sia calcolata considerando un indicatore ricavato dal rapporto tra gli ascolti medi registrati per ciascuna fascia oraria da ognuna delle reti RAI nel mese di marzo 2025 e gli ascolti medi registrati dal totale della platea televisiva nell'intera giornata.

4.5.- In definitiva, ad avviso della Commissione, la delibera avrebbe previsto una disciplina volta a garantire la completezza dell'informazione per quanto attiene alle tematiche referendarie, nel rispetto dei principi posti dalla legge n. 28 del 2000.

In particolare, per quanto concerne la comunicazione politica, sarebbe stata prevista una programmazione su tutte e tre le reti generaliste, in collocazioni orarie di maggiore ascolto, prima o dopo i notiziari, secondo una programmazione equiparabile a quella della precedente campagna referendaria del 2022.

Quanto ai programmi di informazione, la delibera avrebbe imposto il rispetto del principio della parità di trattamento, tenendo conto non solo di indici quantitativi, ma anche di criteri qualitativi, in funzione della visibilità a seconda delle fasce orarie e sulla base degli ascolti registrati.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Comitato promotore *Referendum* cittadinanza ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, ai fini dell'annullamento degli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della delibera del 2 aprile 2025, con cui la stessa Commissione ha disciplinato forme e modi della programmazione radiotelevisiva della RAI dedicata alla campagna per i *referendum* popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025.

Tali disposizioni sono ritenute lesive delle attribuzioni costituzionali garantite ai promotori del *referendum* abrogativo dagli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost., come attuati dagli artt. 1, 2 e 5 della legge n. 28 del 2000 e dagli artt. 4, 6, 59, 62 e 67 del d.lgs. n. 208 del 2021.

La delibera sarebbe costituzionalmente illegittima «nella parte in cui, agli artt. 3, 4, 5, 6 e 7, non garantisce che il Comitato ricorrente disponga di spazi di comunicazione politica idonei a illustrare le ragioni sottese alla richiesta di *referendum* e comunque non contiene disposizioni idonee a imporre al concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo di garantire un elevato livello di informazione sulle tematiche oggetto del *referendum*».

2.- Stante il carattere deliberativo dell'ordinanza che ha ammesso il conflitto, occorre in questa sede accertare anzitutto - in termini definitivi - la presenza dei requisiti soggettivi e oggettivi idonei a legittimare la proposizione del conflitto, ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953.

3.- Sotto il profilo della legittimazione attiva, va rilevato che, a partire dal 1978, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel riconoscere agli elettori, in numero non inferiore a 500.000, sottoscrittori della richiesta di *referendum*, la titolarità di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto essi attivano la sovranità popolare nell'esercizio dei poteri referendari e concorrono con altri organi e poteri al realizzarsi della consultazione popolare (tra le molte, ordinanze n. 169 del 2011, n. 172 del 2009, n. 38 del 2008, n. 195 del 2003 e n. 17 del 1978). La frazione del corpo elettorale che ha sottoscritto la richiesta di *referendum* è dunque un potere dello Stato, titolare della «potestà di proporre tale richiesta, con l'effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale» (sentenza n. 69 del 1978).



Competenti, in particolare, a dichiarare definitivamente la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa previsto dall'art. 75 Cost. sono i promotori della richiesta di *referendum*, ai quali spetta dunque la legittimazione a proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (tra le molte, sentenze n. 174 del 2009, n. 502 del 2000, n. 49 del 1998, n. 102 del 1997, n. 161 del 1995, n. 69 del 1978; ordinanze n. 95 del 2020, n. 169 del 2011, n. 172 del 2009, n. 198 del 2005, n. 195 del 2003, n. 137 del 2000, n. 172, n. 171, n. 131, n. 13 e n. 9 del 1997; n. 226 e n. 118 del 1995; n. 17 del 1978).

I promotori esercitano poteri che sono loro propri, ma nell'interesse di altri soggetti: essi agiscono in qualità di rappresentanti degli elettori che hanno sottoscritto la richiesta referendaria (tra le molte, sentenze n. 102 del 1997 e n. 69 del 1978; ordinanze n. 172, n. 13 e n. 9 del 1997). Anche in tempi recenti è stata riconosciuta la legittimazione dei promotori «in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di *referendum*» (sentenza n. 195 del 2020). Si tratta di una peculiare forma di rappresentanza istituzionale, di carattere pubblicistico, che trova fondamento non in un mandato elettivo, ma in una comunione d'intenti tra chi ha promosso la richiesta di *referendum* e chi ha condiviso tale iniziativa, sottoscrivendo la richiesta stessa.

In virtù di tale rapporto di rappresentanza istituzionale, i promotori sono i soggetti esponenziali del potere dello Stato costituito dai sottoscrittori che esercitano una funzione costituzionalmente rilevante, in quanto volta ad «attivare la sovranità popolare nell'esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all'abrogazione» (sentenza n. 69 del 1978; nello stesso senso, ordinanze n. 169 del 2011, n. 38 del 2008, n. 198 del 2005, n. 195 del 2003, n. 137 del 2000 e n. 9 del 1997).

I promotori possono anche adottare la forma del comitato, ossia una struttura organizzativa volta a consentire l'esercizio collettivo dei poteri che l'ordinamento riconosce loro. Quale che sia la forma prescelta, la rilevanza costituzionale della funzione svolta dai firmatari al fine di giungere all'adozione di un atto-fonte impone comunque la sintonia tra rappresentati e rappresentanti ed esige che la struttura organizzativa la quale agisce per il potere dello Stato investito di tale relevantissima funzione non sia incerta né mutevole, ma abbia una identità precisa e non possa essere alterata dalla presenza di soggetti estranei.

Solo i promotori, eventualmente costituiti in comitato, sono dunque il soggetto giuridicamente capace di rappresentare dinanzi a questa Corte gli interessi del potere dello Stato costituito dai 500.000 cittadini elettori che hanno sottoscritto la richiesta di *referendum*.

4.- Ciò premesso, occorre verificare se, nel caso in esame, il Comitato ricorrente possa ritenersi legittimato a promuovere il conflitto.

Invero, già nell'ordinanza n. 98 del 2025, con cui è stato dichiarato preliminarmente ammissibile il presente conflitto, questa Corte ha sottolineato che «resta impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità, e potrà essere approfondito in contraddittorio tra le parti il profilo della legittimazione soggettiva del Comitato ricorrente, con particolare riguardo ai tempi di costituzione del Comitato stesso e alla sua composizione».

All'esito dell'approfondito scrutinio consentito in questa fase la conclusione deve essere negativa.

Deve pertanto essere dichiarata l'inammissibilità del conflitto in esame per difetto di legittimazione attiva del Comitato ricorrente.

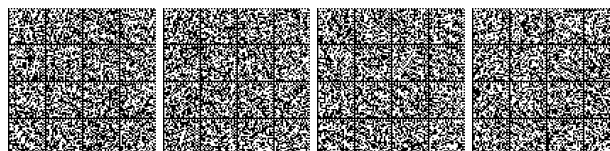
5.- In punto di fatto, va rilevato che il giudizio in esame è stato introdotto con ricorso sottoscritto dall'onorevole Riccardo Magi, nella dichiarata qualità di legale rappresentante del Comitato *Referendum* cittadinanza. Dal ricorso introduttivo del conflitto e dai documenti allegati risultano provate alcune circostanze che portano a negare al soggetto ricorrente la qualità di Comitato promotore.

In particolare, alla costituzione del Comitato hanno partecipato - oltre a tredici degli originari diciannove promotori - anche soggetti che non hanno in alcun modo preso parte alle attività di impulso dell'*iter* referendario. Il Comitato, peraltro, è stato costituito successivamente all'avvio dell'*iter* referendario e al deposito delle sottoscrizioni presso l'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione.

6.- È pacifica la legittimazione dei promotori che si siano costituiti in comitato (tra le molte, sentenza n. 102 del 1997; ordinanze n. 195 del 2020, n. 169 del 2011, n. 13 del 1997). Infatti, l'assunzione della forma di comitato rappresenta una insindacabile scelta organizzativa che non incide sulla qualità di promotori dei soggetti che lo compongono.

Tuttavia, dall'atto costitutivo del Comitato risulta che di esso fanno parte, come detto, alcuni soggetti che non hanno in alcun modo partecipato alle attività svolte dai promotori per l'avvio dell'*iter* referendario. Tali soggetti non si identificano dunque con gli originari promotori, ossia con coloro che - avendo assunto l'iniziativa per la presentazione della richiesta referendaria - agiscono in rappresentanza del potere dello Stato titolare delle attribuzioni difendibili in conflitto e sono legittimati a promuoverlo.

L'identità dei promotori, attestata dai verbali delle attività che essi hanno compiuto dinanzi all'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, è decisiva ai fini della maturazione della decisione di sottoscrivere la richiesta di



*referendum*, poiché è in funzione di tale identità che l'ordinamento riconosce loro il potere di rappresentare i sottoscrittori. La composizione del Comitato ricorrente è incompatibile con questa originaria identità. Non già per la presenza in esso di un numero di soggetti inferiore a quello degli originari promotori (sedici su diciannove), ma perché del Comitato fanno parte anche altri soggetti ad essi estranei, i quali non hanno espresso il loro intento abrogativo fin dal momento della promozione del *referendum*. Pertanto, essi non possono ritenersi rappresentanti del potere dello Stato costituito dalla frazione di corpo elettorale che ha sottoscritto la richiesta di *referendum*.

In definitiva, la presenza all'interno del Comitato ricorrente di soggetti estranei agli originari promotori è tale da escludere la comunione di intenti e la sintonia che devono sussistere, come detto, tra coloro che hanno avviato la procedura referendaria e l'organismo collettivo costituitosi dopo tale avvio.

Tale conclusione è confermata anche dallo statuto del Comitato, prodotto in giudizio dal ricorrente, ove, all'art. 7, si contempla la possibilità che dell'assemblea del Comitato stesso possano entrare a far parte anche ulteriori soggetti: «un rappresentante per ogni organizzazione di right holders; [...] un rappresentante per ogni organizzazione che aderisca al Comitato versando un contributo di 5000 (cinquemila) euro». Tanto, a comprova del fatto che lo stesso Comitato ricorrente si autointerpreta come soggetto diverso dagli originari promotori.

La legittimazione a promuovere il conflitto va infatti riconosciuta solo a coloro che in concreto abbiano rivestito la qualità di promotori fin dalla fase iniziale della presentazione della richiesta referendaria e della raccolta delle sottoscrizioni. Ai fini della proposizione del conflitto, i promotori possono costituirsi in comitato anche successivamente a tale fase iniziale, purché l'organismo collettivo sia composto esclusivamente da soggetti che rientrino tra gli originari promotori.

L'esatta delimitazione dell'ambito dei soggetti legittimati alla proposizione del conflitto discende dalla indefettibile necessità di non snaturare il giudizio ex art. 134 Cost. e di evitare derive verso la legittimazione di mutevoli aggregazioni di persone o di singoli cittadini.

7.- Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Comitato promotore *Referendum* Cittadinanza deve essere pertanto dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, dal Comitato promotore Referendum Cittadinanza con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 207

Sentenza 1° - 29 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Danneggiamento - Ammissione alla sospensione condizionale della pena - Condizione - Eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza - Non fondatezza della questione.**

**Reati e pene - Danneggiamento - Ammissione alla sospensione condizionale della pena - Condizione - Eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna - Applicazione della condizione anche ai casi commessi sulle cose indicate all'art. 625, primo comma, n. 7, cod. pen. - Denunciata disparità di trattamento rispetto al reato di furto degli stessi beni aggravato dalla violenza sulle cose - Non fondatezza della questione.**

**Reati e pene - Danneggiamento - Ammissione alla sospensione condizionale della pena - Condizione - Eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna - Applicazione della condizione anche ai casi commessi con violenza alla persona o con minaccia su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Denunciata disparità di trattamento rispetto al reato di furto degli stessi beni aggravato dalla violenza sulle cose - Non fondatezza della questione.**

– Codice penale, art. 635, quinto comma.

– Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

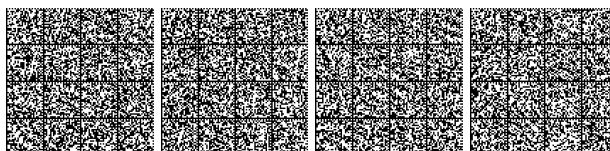
*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di L.S.M. con ordinanza del 31 marzo 2025, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;  
deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 31 marzo 2025, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale:

a) in via principale, dell'art. 635, quinto comma, del codice penale;

b) in via gradata, dell'art. 635, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui è applicabile al delitto di danneggiamento, di cui al precedente secondo comma, numero 1), delle cose indicate nell'art. 625, primo comma, numero 7), cod. pen.;

c) in via ulteriormente gradata, dell'art. 635, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui è applicabile al delitto di danneggiamento, di cui al precedente secondo comma, numero 1), delle sole cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede.

2.- Il quinto comma dell'art. 635 cod. pen. stabilisce che, per i reati di cui ai precedenti quattro commi, che disciplinano altrettante fattispecie di danneggiamento, «la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna».

3.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a giudicare una persona imputata del reato di danneggiamento di cosa esposta alla pubblica fede, per avere deteriorato un'autovettura ferma sulla sede stradale lanciando volontariamente diversi oggetti, «tra cui una bicicletta e alcune lattine di birra [...] dal balcone di un appartamento, sito al terzo piano», dal quale «certamente vedeva che in strada, immediatamente sotto, era parcheggiato il veicolo».

Dopo avere osservato che dall'istruttoria svolta emergerebbe la responsabilità dell'imputato e avere escluso che il fatto possa ritenersi di particolare tenuità ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., il rimettente rileva che, nella specie, il trattamento sanzionatorio potrebbe essere mantenuto entro il limite di due anni di reclusione e formula una prognosi favorevole in ordine all'astensione, da parte dell'imputato stesso, dalla commissione in futuro di ulteriori reati, con la conseguenza che potrebbe essere concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena.

Le questioni sollevate sarebbero, pertanto, rilevanti, attesa l'applicabilità del quinto comma dell'art. 635 cod. pen., che, in forza della sua chiara formulazione, tale da renderne impraticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata, impone al giudice di subordinare il suddetto beneficio all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale fiorentino premette che, in base alla disciplina di cui all'art. 165 cod. pen., la sospensione condizionale «può» essere subordinata all'adempimento di determinati obblighi (primo comma) e, soltanto se concessa a persona che ne ha già usufruito, «deve» essere necessariamente subordinata ad essi (secondo comma).

L'art. 635, quinto comma, cod. pen., invece, vincola il giudice a subordinare la sospensione ai suddetti obblighi in ogni caso e, dunque, anche quando il condannato è incensurato.

Tanto premesso, il rimettente solleva, in via gradata, tre questioni.

4.1.- In via principale, egli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, cod. pen., in quanto questa disposizione prevedrebbe «irragionevolmente un automatismo».

Al riguardo, ricorda che, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 49 del 1975, la subordinazione del beneficio in questione, da un lato, costituirebbe uno strumento diretto «a garantire che il comportamento del reo, successivamente alla condanna, si adegui concretamente a quel processo di ravvedimento, la cui realizzazione [...] costituisce lo scopo precipuo dell'istituto stesso della sospensione condizionale della pena [...]»; dall'altro, rappresenterebbe il frutto «di una valutazione, motivata ma discrezionale», del giudice.

Tale valutazione, sottolinea il rimettente, dovrebbe quindi riguardare «ciò che sia concretamente più opportuno» per conseguire il suddetto obiettivo del ravvedimento del reo.

In questa prospettiva, «[c]omprensibilmente» la subordinazione sarebbe obbligatoria, ai sensi del sopra citato art. 165, secondo comma, cod. pen., quando la sospensione condizionale viene concessa a soggetti che hanno commesso un ulteriore reato dopo averne già goduto, giacché tale circostanza disvelerebbe, a posteriori, l'insufficienza, al fine di realizzare la funzione rieducativa della pena, della minaccia della revoca della sospensione medesima.



Viceversa, il censurato art. 635, quinto comma, cod. pen. preclude al giudice la possibilità di effettuare qualsiasi valutazione discrezionale «anche a fronte di soggetti del tutto incensurati», il cui ravvedimento potrebbe essere adeguatamente assicurato dalla sola minaccia di revoca appena detta.

4.2.- In via gradata, il rimettente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui è applicabile al danneggiamento, previsto dal precedente secondo comma, numero 1), di «cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza».

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe il principio di eguaglianza, in quanto recherebbe una disciplina ingiustificatamente diversa da quella riservata al furto pluriaggravato, di cui all'art. 625, primo comma, numeri 2) e 7), cod. pen., perché commesso con violenza sulle cose e avente a oggetto gli stessi beni appena menzionati.

A quest'ultima fattispecie, infatti, sarebbe applicabile l'art. 165, primo e secondo comma, cod. pen., senza quindi che la subordinazione della sospensione condizionale debba essere necessariamente disposta, come, invece, per il reato di danneggiamento.

Il Tribunale fiorentino osserva innanzitutto che «il delitto di furto pluriaggravato risulta costituire un reato complesso, nell'ambito del quale gli elementi costitutivi del danneggiamento» finiscono per integrare circostanze aggravanti, essendo pacifico in giurisprudenza l'assorbimento di quest'ultimo nel primo.

Quindi, sostiene l'omogeneità dei delitti posti a raffronto, in quanto reati di danno, che offendono il patrimonio e che hanno a oggetto i medesimi beni. Peraltro, il furto ex art. 625, primo comma, numeri 2) e 7), cod. pen. sarebbe «più grave» del danneggiamento di cui all'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen., perché il primo è punito con la reclusione da tre a dieci anni, oltre che con la multa, e il secondo con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Ai fini dell'integrazione dell'elemento soggettivo del danneggiamento, d'altro canto, sarebbe sufficiente il dolo generico o quello eventuale, mentre per il furto sarebbe necessario lo specifico fine di profitto, «anche sotto tale profilo [confermandosi] la maggiore gravità» di quest'ultimo delitto.

Infine, l'omogeneità delle fattispecie in comparazione sarebbe stata riconosciuta dallo stesso legislatore con il decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di 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). Infatti, l'introduzione della procedibilità a querela anche per il danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede sarebbe stata, secondo la relazione illustrativa al suddetto decreto legislativo, «necessaria per omologare il regime di procedibilità di tale reato a quello previsto per la fattispecie analoga e più grave di cui all'art. 625 c.p.».

4.3.- In via ulteriormente gradata, nell'ipotesi in cui questa Corte «dovesse ritenere l'oggetto della questione troppo ampio», il rimettente denuncia l'art. 635, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui è applicabile al delitto di danneggiamento delle sole cose esposte alla pubblica fede.

5.- Non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 85 del 2025), il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, solleva tre questioni di legittimità costituzionale.

1.1.- In via principale, il rimettente censura l'intero art. 635, quinto comma, cod. pen., il quale stabilisce che, per i reati di danneggiamento di cui ai precedenti commi, «la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna».

Imponendo, anche in presenza di persone incensurate, la subordinazione della sospensione condizionale all'adempimento dei suddetti obblighi, la norma denunciata prevedrebbe «irragionevolmente un automatismo», in violazione dell'art. 3 Cost., dal momento che il ravvedimento di questi soggetti potrebbe essere assicurato dalla sola minaccia della revoca della sospensione condizionale nel caso di commissione di ulteriori delitti.

2.- La questione non è fondata.

La premessa interpretativa da cui muove il rimettente, ovvero che la subordinazione prevista dal quinto comma dell'art. 635 cod. pen. sarebbe sempre obbligatoria, è corretta.



Il tenore letterale di tale disposizione è difatti univoco nell'imporla ed essa non è, pertanto, suscettibile di valutazione discrezionale da parte del giudice (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 6 marzo-16 aprile 2025, n. 15143).

2.1.- Da tanto non consegue, tuttavia, un automatismo intrinsecamente irrazionale.

Al riguardo, occorre innanzitutto precisare che, a seguito di molteplici modifiche, la più significativa delle quali è stata introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), l'art. 635 cod. pen. configura ormai il danneggiamento come un reato plurioffensivo.

All'esito della riforma del 2016, infatti, «il danneggiamento non è più da considerarsi come figura posta genericamente ed esclusivamente a tutela del patrimonio mobiliare e immobiliare, bensì come ipotesi che ne tutela l'integrità laddove l'aggressione si accompagna a specifiche modalità (ad esempio, violente o minacciose, ex art. 635, primo comma, cod. pen.), condizioni di contesto (ad esempio, in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico, ex art. 635, terzo comma, cod. pen.) o a una particolare qualità del bene oggetto del reato (art. 635, secondo comma, cod. pen.)» (sentenza n. 212 del 2024).

Va poi anche chiarito che il delitto di cui all'art. 635 cod. pen. è un «reato di danno» e che l'elemento soggettivo è integrato dal dolo «generico» (ancora, sentenza n. 212 del 2024).

Pur non essendo necessario l'*animus nocendi*, il dolo del delitto di danneggiamento, quindi, richiede in ogni caso «la coscienza e volontà di danneggiare» (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 18-19 settembre 2012, n. 35898), anche nella forma del dolo eventuale.

Il suddetto delitto, inoltre, come osservato in dottrina, si risolve, nella generalità dei casi, in condotte di insensato vandalismo, in quanto caratterizzate da una mera motivazione distruttiva, come del resto emerge emblematicamente dalla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, in cui l'imputato ha lanciato dal balcone della propria abitazione, sito al terzo piano di un edificio, una bicicletta e altri oggetti su un'autovettura parcheggiata in strada.

2.2.- In questa cornice, la norma denunciata non detta affatto una disciplina intrinsecamente irrazionale laddove impone di subordinare necessariamente, anche in presenza di soggetti incensurati, la sospensione condizionale «all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna».

Questa Corte ha, infatti, rimarcato che la sospensione condizionale favorisce la rieducazione del reo non solo mediante la minaccia della sua revoca, ma pure «attraverso gli obblighi riparatori, ripristinatori o di recupero», i quali conferiscono «un contenuto risocializzativo anche "positivo" al beneficio» (sentenza n. 208 del 2024).

In effetti, la norma indubbiata si connota per una forte vocazione rieducativa, resa evidente proprio dagli adempimenti da essa contemplati, che si risolvono, l'uno, nella reintegrazione dello status quo ante, che permette al reo di acquisire maggiore consapevolezza delle conseguenze dannose derivate dalla sua condotta illecita; l'altro, nella prestazione di un'attività non retribuita in favore della collettività, con chiaro richiamo al vincolo di solidarietà che deve legare i consociati all'interno del vivere civile.

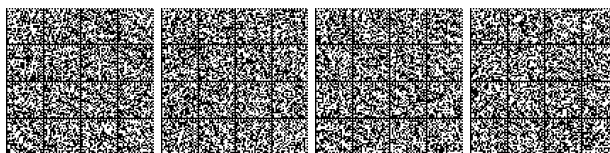
Tale finalità rieducativa, che mira a favorire una «rivisitazione critica rispetto alla condotta illecita commessa» (Cass. n. 15143 del 2025), viene del tutto trascurata dal giudice remittente, che si limita a considerare l'efficacia deterrente che, a suo avviso, già conseguirebbe dalla minaccia della revoca del beneficio in caso di commissione di un ulteriore reato.

2.3.- D'altra parte, se è pur vero che questa Corte ha manifestato, in più occasioni, un favor per le valutazioni individualizzate, a ragione del rischio che l'opzione repressiva finisca per «relegare nell'ombra il profilo rieducativo» (sentenza n. 24 del 2025), tuttavia ciò non comporta che ogni opzione legislativa che imponga una determinata soluzione al giudice costituisca di per sé un irrazionale automatismo legislativo.

Non è, quindi, arbitraria la scelta legislativa che mira a rafforzare la funzione risocializzante che la sospensione condizionale esplica nell'ambito del sistema sanzionatorio.

Del resto, per consolidata giurisprudenza costituzionale, il legislatore gode di «ampia discrezionalità [...] nella conformazione» della sospensione condizionale (*ex plurimis*, ordinanza n. 296 del 2005), al punto che la disciplina dell'istituto resta rimessa all'apprezzamento discrezionale «del legislatore in via generale ed astratta, prima ancora che a quello del giudice» (sentenza n. 85 del 1997 e ordinanza n. 475 del 2002).

Tali valutazioni discrezionali del legislatore possono risolversi anche nel «diversificare talune categorie di reati», persino precludendo la concessione stessa del beneficio in relazione a fattispecie che, indipendentemente «dalla pena edittale per esse prevista», riguardino «condotte particolarmente gravi nel comune sentire» (sentenza n. 85 del 1997).



In analogia prospettiva, si è affermato, ad esempio, che il legislatore «ha, con valutazione immune da censure sul piano costituzionale, ritenuto che - indipendentemente dalla gravità della condotta posta in essere dal condannato, e dall'entità della pena irrogatagli - la pericolosità individuale evidenziata dalla violazione dell'altrui domicilio rappresenta ragione sufficiente per negare in via generale ai condannati per il delitto [di furto in abitazione] il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza, della possibilità di concedere al singolo condannato i benefici compatibili con il suo titolo di reato e la durata della sua condanna» (sentenza n. 216 del 2019).

Recentemente, inoltre, scrutinando la norma che impedisce al giudice di irrogare le pene sostitutive delle pene detentive brevi in rapporto a determinate fattispecie criminose, questa Corte ha affermato che «non può disconoscersi al legislatore un'ampia discrezionalità nella determinazione dei limiti oggettivi entro i quali l'applicazione di tali pene sia possibile per il giudice» stesso, anche mediante il «riferimento [...] a specifici titoli di reato», «sempre che, rispetto alle esclusioni obiettive previste per taluni reati, la scelta del legislatore non risulti manifestamente irragionevole»; ciò secondo «una tecnica comune nell'orbito del codice penale, a disposizione del legislatore ogniqualvolta intenda definire l'ambito applicativo di misure che prefigurino un esito sanzionatorio alternativo a quello carcerario» (sentenza n. 139 del 2025).

In conclusione, se, come si è detto sopra, al legislatore non è inibito precludere la stessa fruizione della sospensione condizionale per alcuni reati, nella specie non integra un irrazionale e aprioristico automatismo legislativo la definizione del quomodo della sospensione medesima, mediante la sua necessaria subordinazione all'adempimento di determinati obblighi.

Del resto, in un ordinamento complesso come quello penale, al legislatore non può essere contestata la sola mancanza di una razionalità puramente geometrica.

3.- In via gradata, il giudice *a quo* solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui è applicabile al danneggiamento delle cose indicate nell'art. 625, primo comma, numero 7), cod. pen.

Secondo il rimettente, si verificherebbe, in violazione dell'art. 3 Cost., un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie, «analoga e più grave», del furto pluriaggravato perché avente a oggetto gli stessi beni e commesso con violenza sulle cose, per il quale la subordinazione della sospensione condizionale non è obbligatoria.

3.1.- Anche tale questione non è fondata.

Pur a fronte di elementi comuni ai due reati in comparazione, resta chiaramente distinta la condotta tipica, tale da escludere la «piena omogeneità delle situazioni poste a raffronto» (sentenza n. 76 del 2019). I reati in parola, infatti, sono diversi quanto alla finalità della condotta, dal momento che nel furto «l'intenzione dell'agente [è] diretta all'impossessamento», mentre nel danneggiamento lo è «al mero deterioramento» della cosa (*ex multis*, Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 29 ottobre-28 novembre 2024, n. 43376; quinta sezione penale, sentenza 27 ottobre 2022-16 gennaio 2023, n. 1359; quinta sezione penale, sentenza 11 novembre-12 dicembre 2022, n. 46852).

In questi termini, la violenza sulle cose, mentre nel furto si configura come un mezzo al fine di realizzare la condotta sottrattiva, al punto da risultare assorbita in esso (sentenza n. 207 del 2023), nel danneggiamento si pone di norma come un fine ed esprime una particolare indifferenza per i beni altrui.

Non sussistendo, tra le fattispecie poste a confronto, una omogeneità strutturale, non è quindi manifestamente irragionevole la scelta della previsione, con riguardo al reato di danneggiamento, di un percorso rieducativo diverso da quello contemplato per il furto commesso con violenza sulle cose.

3.2.- In tale prospettiva, non convince nemmeno l'accento che il rimettente pone sulla maggiore gravità di quest'ultimo reato, in quanto punito con una pena edittale più severa di quella prevista per il danneggiamento.

La *ratio* della subordinazione in questione risiede, infatti, principalmente nella funzione rieducativa della pena alla luce della specificità del reato che viene in rilievo, risultando secondaria, per questo profilo, la cornice edittale prevista dal legislatore.

Del resto, a fortiori, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, al legislatore non è nemmeno precluso negare la stessa concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena in riferimento a «condotte particolarmente gravi nel comune sentire», anche, in fondo, a prescindere dalla «pena edittale per esse prevista» (sentenza n. 85 del 1997).

3.3.- Nemmeno coglie nel segno l'argomento speso dal giudice *a quo* nel sottolineare che il d.lgs. n. 31 del 2024 ha previsto la procedibilità a querela anche per il delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, allineando così il relativo regime a quello del furto.



La procedibilità a querela, infatti, risponde a una finalità differente dalla subordinazione della sospensione condizionale, essendo preordinata, la prima, anche ad assicurare una significativa deflazione del lavoro giudiziario (*ex plurimis*, sentenza n. 9 del 2025) e, la seconda, come si è detto, essenzialmente a realizzare la funzione rieducativa della pena.

Di conseguenza, l'omologazione tra i due delitti in punto di procedibilità non rende arbitraria l'omessa omologazione anche riguardo alla sospensione condizionale.

4.- In via ulteriormente gradata, il Tribunale fiorentino denuncia, infine, il quinto comma dell'art. 635 cod. pen., nella parte in cui è applicabile al delitto di danneggiamento di cui al precedente secondo comma, numero 1), limitatamente alle condotte aventi a oggetto cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede.

Benché non motivi espressamente sul punto, da una lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione si desume chiaramente che il giudice *a quo* ritiene che la norma denunciata violi il principio di eguaglianza per le stesse ragioni adottate a sostegno della questione precedente.

4.1.- Le medesime considerazioni appena esposte conducono, pertanto, evidentemente alla non fondatezza anche di tale questione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui è applicabile al delitto di danneggiamento, di cui al precedente secondo comma, numero 1), delle cose indicate nell'art. 625, primo comma, numero 7), cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui è applicabile al delitto di danneggiamento, di cui al precedente secondo comma, numero 1), delle cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., 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 1° dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

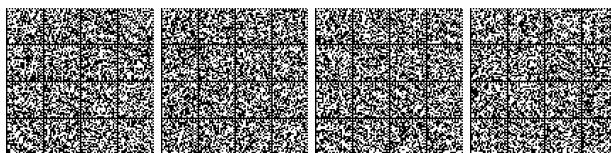
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250207



N. 208

Ordinanza 1° - 29 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni personali al viso - Trattamento sanzionatorio - Innalzamento, a seguito di novella legislativa, del minimo a otto anni di reclusione - Possibilità di diminuire la pena 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 proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 583-*quinquies*.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies* del codice penale, inserito dall'art. 12, comma 1, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli, nel procedimento penale a carico di A. P. e A. A. con ordinanza del 21 marzo 2025, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025.

Ritenuto che, con ordinanza del 21 marzo 2025, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies* del codice penale, inserito dall'art. 12, comma 1, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), «nella parte in cui non prevede una diminuzione quando per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità»;

che il rimettente espone di essere chiamato a giudicare, con il rito abbreviato, due persone imputate del reato di cui alla norma censurata - ovvero, deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso - per avere esse, in concorso tra loro, causato a una terza persona lesioni gravissime, con parziale distacco di un padiglione auricolare;



che, in ordine alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* deduce che, nell'ipotesi di condanna, pur applicando le riduzioni per le attenuanti generiche e la scelta del rito, non potrebbe irrogare, atteso il minimo edittale di otto anni di reclusione e l'omessa previsione della diminuzione del fatto di lieve entità, una pena inferiore a tre anni, sei mesi e venti giorni di reclusione, a suo avviso sproporzionata rispetto alla gravità concreta del fatto;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente reputa difforme dai principi di ragionevolezza, proporzionalità e finalità rieducativa della pena la rigidità del trattamento sanzionatorio disposto dalla norma censurata, poiché esso non consente al giudice di temperare la pena riguardo a «condotte lesive che, pur attingendo il volto, siano da ritenersi di minore gravità» in quanto, «sulla scorta di parametri oggettivi e verificabili, ad esempio la localizzazione in aree periferiche del volto stesso, oppure le dimensioni ridotte del segno lasciato», non determinino - come nella specie - «una alterazione sensibile dei tratti somatici della persona e, quindi, una lesione o una messa in pericolo, significativa e distintamente percepibile, dell'identità dell'individuo»;

che il giudice *a quo* sollecita pertanto un'additiva, che introduca per il reato di cui all'art. 583-*quinquies* cod. pen. l'attenuante della particolare tenuità del fatto, in linea con alcuni precedenti della giurisprudenza di questa Corte (sono menzionate le sentenze n. 86 del 2024 e n. 120 del 2023);

che, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate;

che, per la difesa statale, l'inammissibilità deriverebbe da un difetto di rilevanza, avendo lo stesso rimettente presentato la lesione al volto, oggetto del giudizio principale, come inidonea a integrare uno sfregio permanente, riconducibile alla previsione della norma censurata;

che le questioni sarebbero comunque non fondate, trovando il pur severo minimo edittale di cui alla norma stessa una ragionevole giustificazione nella «particolare gravità di una condotta che lede non solo l'integrità fisica ma la stessa individualità e dignità della vittima, incidendo sulla sua immagine, ovvero ciò che costituisce veicolo essenziale nei rapporti interpersonali».

Considerato che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GUP del Tribunale di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies* cod. pen., inserito dall'art. 12, comma 1, della legge n. 69 del 2019, «nella parte in cui non prevede una diminuzione quando per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità»;

che, ad avviso del rimettente, tale omessa previsione lede i principi di ragionevolezza, proporzionalità e finalità rieducativa della pena, in quanto non consente al giudice di moderare la pena in rapporto alla gravità concreta del fatto, pur a fronte dell'elevato minimo edittale di otto anni di reclusione;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 83 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies*, primo comma, cod. pen., «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità»;

che tale sentenza ha riscontrato la violazione dei principi costituzionali di proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena, in quanto la norma censurata, per l'assenza della «valvola di sicurezza» dell'attenuante del fatto di lieve entità, «al cospetto di un minimo edittale di eccezionale asprezza e di una gamma multiforme di condotte punibili, determina il rischio di irrogazione di una sanzione eccessiva in concreto, pertanto insensibile al giudizio sulla personalità del reo e inidonea allo scopo della sua risocializzazione»;

che la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in accoglimento di una questione sovrapponibile a quella in scrutinio, rende quest'ultima priva di oggetto e ne determina, quindi, la manifesta inammissibilità (tra molte, specificamente in materia penale, ordinanze n. 35 del 2025, n. 186 del 2024 e n. 86 del 2023);

che tale ragione di inammissibilità, per il suo carattere manifesto e radicale, assorbe l'eccezione di difetto di rilevanza delle questioni, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 583-quinquies del codice penale, inserito dall'art. 12, comma 1, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250208

N. 209

*Ordinanza 1° - 29 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto, introdotta per il reato di rapina con sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità della pena e della sua funzione rieducativa - Questione già decisa con sentenza n. 117 del 2025 - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

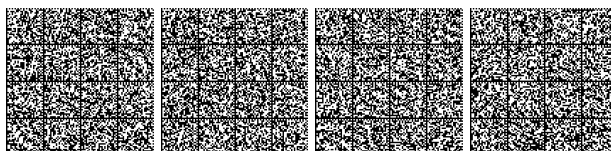
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Genova, nel procedimento penale a carico di W. J. con ordinanza del 27 marzo 2025, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025.

Ritenuto che, con ordinanza del 27 marzo 2025, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Genova ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con la sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.;

che il rimettente espone di dover giudicare, nelle forme del rito abbreviato condizionato, delle imputazioni per rapina impropria e per possesso ingiustificato di chiavi alterate e grimaldelli nei confronti di un soggetto che, introdotto in una chiesa, sottraeva una scatola di sessanta cerini e spingeva il parroco per darsi alla fuga;

che, come riferito dal rimettente, in sede di discussione sia il pubblico ministero che il difensore dell'imputato, quest'ultimo in via subordinata rispetto all'assoluzione, chiedevano l'applicazione dell'attenuante della lieve entità introdotta con la citata sentenza n. 86 del 2024; la difesa chiedeva, inoltre, nel caso fosse stata accertata la recidiva reiterata contestata, di sollevarsi questione di legittimità costituzionale in ordine al divieto di prevalenza previsto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen.;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la questione sarebbe rilevante, non essendovi dubbi sulla qualificazione giuridica dei fatti come rapina impropria; sussisterebbero, inoltre, i presupposti per la recidiva reiterata, già applicata in altre cinque precedenti sentenze di condanna per reati contro il patrimonio e contro la persona, mostrando l'imputato una accresciuta pericolosità sociale; vi sarebbero, infine, le condizioni richieste dalla sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte, attesa la modestia del fatto, consistito nella sottrazione di una confezione di sessanta cerini da chiesa, restituita intatta alle forze dell'ordine, e in una spinta al parroco settantenne che non ne ha provocato la caduta, né gli ha causato lesioni;

che, secondo il rimettente, l'applicazione al reato di rapina dell'attenuante della lieve entità introdotta da questa Corte non sarebbe impedita dal contestuale riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., in quanto la giurisprudenza di legittimità avrebbe riconosciuto l'autonomia delle due attenuanti e l'ammissibilità del loro distinto apprezzamento (si richiama Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 4-13 dicembre 2024, n. 45792). L'art. 69, quarto comma, cod. pen., pertanto, impedirebbe al rimettente di assegnare prevalenza, nel giudizio di bilanciamento tra circostanze, all'attenuante introdotta da questa Corte rispetto alla recidiva reiterata, sicché le questioni sarebbero rilevanti;

che, ad avviso del rimettente, le questioni sarebbero altresì non manifestamente infondate sulla base delle sentenze di questa Corte che hanno già dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. in relazione a specifiche circostanze attenuanti;

che, in particolare, la sentenza n. 141 del 2023 ha eliso il divieto di prevalenza in rapporto all'attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., mentre altre decisioni di questa Corte hanno introdotto l'attenuante della lieve entità per porre rimedio alla manifesta sproporzione della pena rispetto alla gravità oggettiva dei fatti, in riferimento al reato di estorsione (sentenza n. 120 del 2023) e al reato di rapina propria e impropria (sentenza n. 86 del 2024);

che, osserva il rimettente, il divieto di prevalenza di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen., per l'abnorme enfatizzazione della recidiva, violerebbe il principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto, essenziale per il conseguimento della sua finalità rieducativa (art. 27, terzo comma, Cost.), nonché i principi di individualizzazione della pena, ragionevolezza ed eguaglianza, determinando l'assoggettamento alla medesima pena di condotte significativamente diverse in termini di offensività;

che non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, né si è costituito l'imputato del giudizio *a quo*.

Considerato che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Genova ha sollevato questione di legittimità 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 la sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.;



che, ad avviso del rimettente, tale omessa previsione violerebbe i principi di individualizzazione e necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto, che costituirebbero condizione per il conseguimento della funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost., nonché i principi di ragionevolezza e di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., per l'assoggettamento alla medesima pena di condotte significativamente diverse in termini di offensività;

che, successivamente a tale ordinanza, 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 la sentenza n. 86 del 2024 in relazione al delitto di rapina, propria e impropria, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.;

che, in linea con la giurisprudenza costituzionale che aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. in relazione a circostanze attenuanti espressive di un minor disvalore del fatto nella sua dimensione offensiva, nella sentenza n. 117 del 2025 questa Corte ha accertato che la norma censurata vanifica irragionevolmente la funzione di "valvola di sicurezza" alla radice dell'addizione operata con la sentenza n. 86 del 2024 e impedisce al giudice di applicare sanzioni diverse per situazioni distinte sul piano dell'offensività della condotta, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. sia sotto il profilo della ragionevolezza, che sotto il profilo del principio di eguaglianza;

che, inoltre, a fronte di una fattispecie astratta connotata da intrinseca variabilità nella manifestazione in concreto degli elementi costitutivi, quale quella della rapina, l'impossibilità per il giudice di ritenere prevalente l'attenuante contraddice il principio di individualizzazione della pena (art. 27, primo comma, Cost.), che richiede di tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, e il principio di finalità rieducativa della pena, che deve orientare sia le scelte del legislatore nella individuazione del trattamento sanzionatorio, sia le decisioni dei giudici che determinano la pena da irrogare in concreto (sentenza n. 86 del 2024);

che il divieto inderogabile di prevalenza dell'attenuante in esame non è stato ritenuto compatibile neppure con il principio di proporzionalità della pena, idonea a tendere alla rieducazione del condannato ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost., che implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 117 del 2025, che richiama la sentenza n. 143 del 2021);

che la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in accoglimento di questioni sovrapponibili alle odierne, rende queste ultime ormai prive di oggetto e, quindi, per giurisprudenza costante, ne determina la manifesta inammissibilità (da ultimo, ordinanza n. 35 del 2025).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

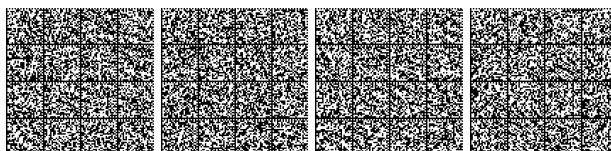
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250209



## N. 210

*Sentenza 22 ottobre - 30 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Adozione e affidamento - Adozione di minori in casi particolari - Cognome dell'adottato - Possibilità, con la sentenza di adozione, di assumere il solo cognome dell'adottante, se i consensi e gli assensi richiesti dalla legge sono favorevoli a tale effetto e se esso risponde all'interesse del minore - Omessa previsione - Irragionevole violazione dell'identità personale del minore - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 55, in relazione all'art. 299, primo comma, del codice civile.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

## 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. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), in coordinamento con l'art. 299, primo comma, del codice civile, promosso dal Tribunale per i minorenni di Bari nel procedimento vertente tra G. P. e Francesca Romana Arciuli, quest'ultima nella qualità di curatrice speciale del minore D. C., con ordinanza del 17 gennaio 2025, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di Francesca Romana Arciuli nella qualità di curatrice speciale del minore D. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

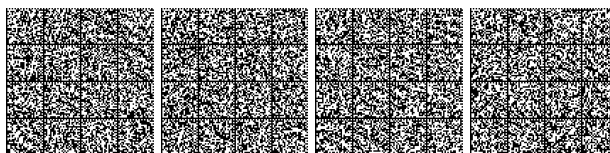
udita nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocata Francesca Romana Arciuli nella qualità di curatrice speciale del minore D. C., nonché l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2025 (reg. ord. n. 69 del 2025), il Tribunale per i minorenni di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), in coordinamento con l'art. 299, primo comma, del codice civile, nella



parte in cui non consente, con la sentenza di adozione in casi particolari, di sostituire il cognome dell'adottato minore d'età con quello dell'adottante, derogando alla previsione che impone di anteporre il cognome dell'adottante a quello dell'adottato.

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che, in data 12 aprile 2024, G. P. ha proposto istanza di adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera b), della legge n. 184 del 1983, nei confronti del minore D. C., figlio di S. R. - moglie del ricorrente - e di S. C., decaduto dalla responsabilità genitoriale nei confronti del minore.

In particolare, Tribunale per i minorenni di Bari rammenta che D. C. è nato nel 2019 e che, a causa del persistente disinteresse del padre biologico nei suoi confronti, il Tribunale ordinario di Trani, in data 17 novembre 2021, ha pronunciato l'affidamento esclusivo del minore alla madre. Di seguito, in data 16 settembre 2022, la madre ha contratto matrimonio con G. P., adottante nel giudizio principale. Infine, in data 22 novembre 2023, il Tribunale per i minorenni di Bari ha emesso una pronuncia ablativa della responsabilità genitoriale nei confronti del padre biologico.

All'udienza del 18 settembre 2024, il ricorrente ha confermato l'istanza di adozione, con il consenso della moglie, ed entrambi i coniugi hanno chiesto che il bambino possa assumere il solo cognome P.

Il giudice *a quo* riferisce che, pur non avendo il minore raggiunto l'età richiesta per l'ascolto, si è svolto «un breve colloquio con i giudici onorari», nel corso del quale il minore avrebbe affermato di chiamarsi «D. P.». Alla successiva udienza del 12 novembre 2024 il padre biologico, benché ritualmente convocato, non è comparso e la coppia ha ribadito la richiesta congiunta di far assumere all'adottando il solo cognome dell'adottante, «essendosi il padre biologico [...] sempre disinteressato del minore». Hanno chiesto, inoltre, che siano poste questioni di legittimità costituzionale, al fine di «superare» la «rigida formulazione dell'art. 299 c.c. nell'ambito dell'adozione in casi particolari».

Il rimettente dà atto del parere favorevole all'adozione espresso dal pubblico ministero e precisa di aver nominato Francesca Arciuli curatrice speciale del minore.

3.- Il Tribunale per i minorenni di Bari solleva, dunque, questioni di legittimità costituzionale e argomenta la loro rilevanza, evidenziando di dover applicare l'art. 299, primo comma, cod. civ., cui fa rinvio l'art. 55 della legge n. 184 del 1983 in materia di adozione in casi particolari.

Nello specifico, il giudice *a quo* osserva che la norma censurata impedisce la sostituzione del cognome dell'adottato con quello dell'adottante - come, viceversa, auspicato dal ricorrente e dalla madre del minore adottando - ed esclude che i dubbi di legittimità costituzionale si possano superare in via interpretativa, stante la formulazione letterale dell'art. 299 cod. civ., che non lascerebbe spazio a una possibile «sostituzione del cognome originario».

A conferma della non percorribilità di un itinerario ermeneutico capace di sanare il vulnus richiama la sentenza n. 135 del 2023 di questa Corte, che ha accolto le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 299, primo comma, cod. civ. al fine di consentire l'aggiunta, anziché l'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, intervenendo con pronuncia additiva in un'ipotesi «meno radicale di quella in esame in cui si chiede la sostituzione del cognome».

Inoltre, il rimettente osserva come, ai fini del cambio del cognome, non «possa essere soddisfattiva la possibilità di ricorrere alla procedura amministrativa di cui al DPR 396/2000, che è un rimedio succedaneo e non assimilabile al regime primario dell'adozione».

4.- Passando a motivare la non manifesta infondatezza, il Tribunale per i minorenni di Bari procede, anzitutto, a esaminare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, nel suo tutelare, attraverso l'art. 2 Cost., il diritto all'identità personale e con esso il diritto al nome.

4.1.- In particolare, il rimettente si sofferma sulle sentenze n. 131 del 2022, n. 286 del 2016, n. 268 del 2002, n. 120 del 2001 e n. 297 del 1996, sottolineando come tali pronunce muovano dal presupposto che il cognome, insieme con il prenome, rappresenta il fulcro dell'identità giuridica e sociale dell'individuo e lo collega alla formazione sociale che lo accoglie. In quanto tale, il cognome dovrebbe «radicarsi nell'identità familiare e, al contempo, riflettere la funzione che riveste, anche in una proiezione futura, rispetto alla persona».

Ricostruite le fonti normative e giurisprudenziali in materia di diritto al nome e all'identità personale, il rimettente aggiunge la considerazione secondo cui «l'evoluzione normativa e il diritto vivente» darebbero sempre più «rilievo alla volontà di soggetti minori» (evoca in proposito gli artt. 145, 244, 250, 252, 264, 273, 284, 336-bis, 363, 774 e 1389 cod. civ.; l'art. 473-bis.5 del codice di procedura civile; gli artt. 4, 10 e 25 della legge n. 184 del 1983; nonché, genericamente, la legge 1° dicembre 1970, n. 898, recante «Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio», e l'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176).



Da tale complesso di richiami, e rifacendosi anche alla giurisprudenza della Corte di cassazione, il rimettente inferisce che «i criteri di individuazione del cognome del minore si pongono in funzione esclusiva del suo interesse, che è essenzialmente quello di evitare un danno alla sua identità personale, intesa anche come proiezione della sua personalità sociale (cfr: Cass. civ. sez. I, n. 12670 del 2009)».

4.2.- Il giudice *a quo* passa, di seguito, a esaminare altre vicende che, come nell'ipotesi dell'adozione in casi particolari, prospettano la «possibilità per il figlio di acquisire un secondo cognome».

A tal fine, si sofferma, anzitutto, sull'art. 262 cod. civ. che, nelle fattispecie del riconoscimento o dell'accertamento giudiziale del vincolo di filiazione successivi all'attribuzione del cognome materno o all'assegnazione del cognome da parte dell'ufficiale dello stato civile, rimette al figlio maggiore d'età la scelta sull'aggiunta, sull'anteposizione o sulla sostituzione del precedente cognome. Ove, invece, il figlio sia minore d'età, il medesimo articolo affida al giudice la relativa decisione, previo ascolto del minore che abbia compiuto dodici anni o che sia capace di discernimento, se di età inferiore.

L'altra disciplina che il rimettente esamina è proprio quella dell'art. 299, primo comma, cod. civ. nella sua applicazione all'adozione del maggiore d'età, rispetto alla quale indugia nel sottolineare come la sentenza di questa Corte n. 135 del 2023 abbia reso flessibile la disciplina, consentendo, in alternativa alla anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottato, l'aggiunta del primo al secondo, se adottante e adottando, nel manifestare il consenso all'adozione, si sono espressi a favore di tale effetto.

4.3.- Il giudice *a quo* dimostra di essere consapevole che questa Corte, con la sentenza n. 268 del 2002, ha rigettato questioni di legittimità costituzionale non dissimili da quelle oggetto dell'odierno giudizio.

Nondimeno, ritiene che l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale debba condurre ad approdi differenti rispetto all'esito cui era pervenuto il precedente del 2002. A giudizio del rimettente, «non consentire [...] di accogliere la volontà del minore capace di discernimento, dell'adottante o del rappresentante legale, di ottenere, in deroga all'art. 299 primo comma c.c., di posporre o di sostituire il cognome dell'adottante a quello originario, viol[erebbe] il diritto all'identità personale del minore». In particolare, il giudice *a quo* ritiene che la rigidità della norma censurata non consentirebbe di tenere in considerazione la «varietà delle situazioni concrete in cui si va formando la personalità del minore, rispetto alle quali va adeguata in modo conforme l'attribuzione del cognome, come fondamentale segno distintivo della personalità, anche alla luce della diversità delle ipotesi in cui si declina l'adozione in casi particolari».

La necessità di poter approdare a una valutazione in concreto del miglior interesse del minore troverebbe, inoltre, risponidenza nella giurisprudenza di questa Corte, in particolare nella sentenza n. 183 del 2023, nonché in ulteriori pronunce (in particolare, le sentenze n. 33 e n. 32 del 2021), delle quali riporta ampi stralci, specie nelle parti in cui richiamano la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il superiore interesse del minore varrebbe a distinguere la fattispecie normativa qui considerata dalla situazione dell'adozione del maggiore d'età, nella quale - ad avviso del rimettente - sarebbe «più pregnante l'interesse pubblico alla certezza dell'attribuzione del cognome, da bilanciarsi con il bene primario dell'identità personale», il che giustificherebbe la decisione di questa Corte di limitare la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ. alla sola inversione dell'ordine dei cognomi, senza prevedere la possibilità della sostituzione.

Viceversa, con riferimento al minore, entrerebbe nel bilanciamento il suo preminente interesse, «sicché massima dovrebbe essere la discrezionalità consentita nell'individuazione del cognome per lui più confacente, si da estenderla anche alla possibilità della sostituzione del cognome originario, ove ciò sia ritenuto dal giudice conforme all'interesse del minore da valutarsi in concreto».

5.- Così argomentata la violazione dell'art. 2 Cost., il rimettente aggiunge di ravvisare un contrasto anche con l'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto la norma impedirebbe un «pieno sviluppo della personalità del minore con l'uso di un cognome che identifichi la sua appartenenza familiare o adottiva».

6.- Inoltre, sempre in riferimento all'art. 3 Cost., il giudice *a quo* denuncia una irragionevole disparità di trattamento rispetto a due *tertium comparationis*.

6.1.- In primo luogo, secondo il rimettente, l'adottato minore d'età sarebbe trattato in modo peggiore rispetto al minore riconosciuto in via successiva dal padre o destinatario di riconoscimento o di accertamento giudiziale della filiazione dopo l'attribuzione del cognome da parte dell'ufficiale di stato civile: in questi casi, infatti, l'art. 262 cod. civ. offre al giudice un'ampia gamma di possibilità, comprendenti anche la sostituzione del cognome originario con il nuovo cognome o l'aggiunta di quest'ultimo al primo, oltre alla sua anteposizione.

6.2.- In secondo luogo, ravvisa una irragionevole disparità di trattamento anche nel raffronto con la situazione normativa applicabile all'adozione del maggiore d'età, come determinatasi a seguito della già citata sentenza di questa Corte n. 135 del 2023, che ha attenuato la rigidità dell'art. 299 cod. civ.



Il rimettente, infine, esclude che l'accoglimento della questione possa determinare una surrettizia assimilazione dell'adozione in casi particolari all'adozione cosiddetta piena, fermo restando che la sentenza di questa Corte n. 79 del 2022 avrebbe, comunque, già attenuato i confini tra i due istituti.

7.- Il Tribunale rimettente ravvisa, di seguito, una violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU.

Il giudice *a quo* richiama, anzitutto, la giurisprudenza della Corte EDU, là dove ha ricondotto il diritto al nome all'alveo della tutela offerta dall'art. 8 CEDU (terza sezione, sentenza 26 ottobre 2021, Leon Madrid contro Spagna e seconda sezione, sentenza 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia) e ha sottolineato l'esigenza di «compiere una delicata opera di bilanciamento tra l'interesse pubblicistico alla certezza delle regole in materia di attribuzione dei cognomi e la salvaguardia del diritto al nome come principale elemento di individualizzazione di una persona nella società» (seconda sezione, sentenza 7 febbraio 2023, Jacquinet e Embarek Ben Mohamed contro Belgio). Di seguito, passa a sottolineare il rilievo che sempre la giurisprudenza convenzionale assegna al preminente interesse del minore (grande camera, sentenza 6 luglio 2010, Neulinger e Shuruk contro Svizzera), entro la cornice normativa dell'art. 8 CEDU (seconda sezione, sentenza 25 settembre 2012, Godelli contro Italia).

Il rimettente conclude che «la previsione normativa dell'art. 299 primo comma del codice civile, [nel] preclude[re] la possibilità di ottenere con la sentenza di adozione in casi particolari la sostituzione del cognome del padre biologico, estraneo alla vita del minore e in cui lo stesso non si riconosce, con il cognome dell'adottante, che il minore identifica come figura paterna, configur[erebbe] una lesione della vita privata e familiare e si po[trebbe] in contrasto con il “best interest” del minore».

8.- Con atto depositato il 30 aprile 2025, si è costituita in giudizio l'avvocata Francesca Romana Arciuli, nella qualità di curatrice speciale dell'adottando, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate.

8.1.- Relativamente alla violazione dell'art. 2 Cost., anche la difesa della parte ha ripercorso l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che ha indotto a riconoscere nel cognome, unitamente al prenome, una componente essenziale dell'identità personale.

Nello specifico, la difesa della parte afferma che il minore si identificherebbe pienamente con il cognome dell'adottante, che rappresenta l'unico nucleo familiare in cui vive e si riconosce. Secondo la curatrice speciale, l'imposizione del doppio cognome (con quello dell'adottante anteposto a quello originario) non risponderebbe al superiore interesse del minore, ma rischierebbe di pregiudicarne lo sviluppo psicofisico e la costruzione dell'identità.

8.2.- La norma censurata - a detta della parte - violerebbe altresì l'art. 3 Cost., introducendo una disparità di trattamento tra i minori adottati con l'adozione piena (che assumono solo il cognome dell'adottante) e i minori adottati con quella in casi particolari (che devono anteporre il cognome dell'adottante a quello originario). Questa disparità non sarebbe giustificata, soprattutto quando il minore sia privo - come nel caso da cui origina il dubbio di legittimità costituzionale - di alcun legame affettivo o relazionale con il genitore biologico.

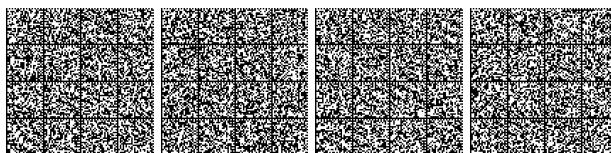
8.3.- Infine, la curatrice speciale ritiene che la norma censurata violi il diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'art. 8 CEDU, alla cui osservanza il legislatore è chiamato dall'art. 117, primo comma, Cost.

La giurisprudenza della Corte EDU avrebbe incluso il diritto al nome tra gli aspetti tutelati dall'art. 8 CEDU, sicché l'imposizione del cognome dell'adottante anteposto a quello originario potrebbe generare discriminazioni all'interno del nucleo familiare, in quanto il minore potrebbe sentirsi diverso rispetto agli altri componenti della famiglia. Ciò potrebbe avvenire qualora nascessero figli dall'unione tra la madre e l'adottante, il che evidenzerebbe la diversità di cognome tra fratelli e sorelle.

Ad avviso della difesa della parte, rinunciare alla conservazione del cognome del padre biologico non confliggebbe con alcuno dei limiti posti dall'art. 8 CEDU che ammette l'ingerenza di autorità pubbliche, ove essa si traduca in una misura che, «in una società democratica, è necessaria [...] alla protezione dei diritti e delle libertà altrui» (la memoria di costituzione riporta, sul punto, un ampio stralcio della sentenza n. 33 del 2025 di questa Corte).

9.- Con atto depositato il 13 maggio 2025, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate.

9.1.- In rito, la difesa dello Stato ritiene che il rimettente abbia richiesto a questa Corte un intervento creativo che eccede i poteri del giudice costituzionale. Le questioni sollevate, ove accolte, si risolverebbero in un intervento manipolativo additivo che sarebbe ammesso soltanto in presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata (sono citate la sentenza n. 87 del 2013 e le ordinanze n. 176 e n. 156 del 2013) o quando, nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore abbia travalicato il canone della ragionevolezza: nel caso di specie non ci si troverebbe in alcuna delle due condizioni.



9.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che tutte le questioni sollevate debbano essere dichiarate non fondate.

9.2.1.- La difesa statale sostiene che il legislatore abbia operato una scelta ponderata e non arbitraria, rispettosa della personalità del minore, proprio nel mantenere il cognome originario e nel prevedere l'aggiunta di quello dell'adottante. Tale scelta, lungi dal ledere l'identità personale del minore di cui all'art. 2 Cost., sarebbe funzionale a preservare i legami con la famiglia di origine, che nell'adozione in casi particolari non vengono recisi.

L'adozione piena, che presuppone lo stato di abbandono, comporterebbe la rottura totale di ogni legame con la famiglia biologica; al contrario, l'adozione in casi particolari mira a costruire nuovi legami senza cancellare quelli esistenti. In simile contesto, il mantenimento del cognome originario rappresenterebbe un segno di continuità e di rispetto per la storia personale del minore (vengono evocate la sentenza di questa Corte n. 79 del 2022 e Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanze 13 luglio 2022, n. 22179 e 5 aprile 2022, n. 10989).

L'Avvocatura dello Stato richiama, peraltro, la sentenza n. 268 del 2002 di questa Corte (della quale si riportano ampi stralci), che avrebbe già affrontato questioni analoghe, affermando che il cognome è parte essenziale della personalità e che la scelta legislativa di mantenerlo, pur aggiungendo quello dell'adottante, è conforme all'art. 2 Cost.

Eliminare il cognome originario significherebbe cancellare un tratto fondamentale dell'identità del minore, con il rischio di interrompere legami sociali e familiari significativi.

Ancora sul fronte della lesione dell'identità personale, l'Avvocatura generale dello Stato rammenta la giurisprudenza di questa Corte con riguardo all'art. 299, primo comma, cod. civ., in materia di adozione del maggiore d'età.

Sottolinea, in particolare, come tale norma, se da un lato è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non consente di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, ove entrambi, nel manifestare il consenso all'adozione, si siano espressi a favore di tale effetto (sentenza n. 135 del 2023), da un altro lato, ha visto viceversa rigettare analoghe questioni di legittimità costituzionale, concernenti la medesima disposizione nella parte in cui non consente «di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età» (sentenza n. 53 del 2025).

9.2.2.- Ancora, nel merito, la difesa erariale è dell'avviso che la disciplina censurata non determini una irragionevole disparità di trattamento, per lesione dell'art. 3 Cost., in quanto difetterebbe l'omogeneità tra le situazioni poste a raffronto (sono citate le sentenze n. 34 del 2025, n. 212 e n. 171 del 2024 di questa Corte).

Secondo l'Avvocatura, «proprio dal confronto tra un istituto concepito intorno al minore e un altro plasmato in funzione del maggiorenne emerge[rebbe] l'evidente disomogeneità tra le due fattispecie».

Inoltre, e analogamente, non potrebbe «dedursi alcuna sperequazione tra l'ipotesi oggetto del giudizio di rinvio, in cui il ricorrente non ha alcun legame biologico con il minore, e quella, del tutto disomogenea, del minore che sia riconosciuto in via successiva dal padre biologico, rispetto al quale il giudice può optare per la sostituzione o l'anteposizione del cognome paterno».

9.2.3.- Infine, la difesa dello Stato sostiene la non fondatezza anche delle questioni che evocano la violazione dei diritti convenzionali, per il tramite dei vincoli di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, mentre la Corte EDU sarebbe chiamata a decidere sul singolo caso, con una tutela parcellizzata dei diritti coinvolti, questa Corte sarebbe chiamata, invece, a operare una valutazione sistemica, tenendo conto dell'equilibrio tra i diversi principi costituzionali implicati (sono richiamate le sentenze n. 149 e n. 54 del 2022, n. 25 del 2019 e n. 264 del 2012).

In simile quadro, l'Avvocatura dello Stato evidenzia come il principio del best interest of the child, pur essendo centrale nella giurisprudenza sovranazionale, non imporrebbe la facoltà di sostituire il cognome originario dell'adottando con quello dell'adottante. Al contrario, la normativa italiana, nel prevedere l'anteposizione del cognome dell'adottante, tenderebbe proprio a bilanciare il nuovo legame familiare con la conservazione della storia personale del minore, evitando una cancellazione identitaria che potrebbe risultare lesiva.

10.- In data 26 settembre 2025, la parte ha depositato memoria integrativa, replicando alle argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

L'intervento richiesto a questa Corte non sarebbe inammissibile, perché sarebbe volto ad armonizzare la normativa con i principi costituzionali e convenzionali, tutelando il superiore interesse del minore, anche in virtù dello scenario normativo vigente almeno a partire dalla riforma della filiazione introdotta nel biennio 2012-2013.

La curatrice speciale ritiene, inoltre, che gli argomenti spesi dalla difesa dello Stato per sostenere la non fondatezza delle questioni siano privi di pregio. Richiama, invece, i tratti della giurisprudenza costituzionale più recente proprio



al fine di evidenziare il progressivo avvicinamento tra le diverse tipologie adottive, in nome della tutela del superiore interesse del minore e della protezione della sua identità personale (in particolare, la difesa della parte richiama le sentenze n. 53 del 2025, n. 183 e n. 135 del 2023 e n. 79 del 2022).

Infine, la curatrice speciale menziona la circostanza di fatto che ha visto gli organi scolastici assumere la decisione di chiamare tutti i compagni di classe del minore utilizzando il solo prenome, in attesa del giudizio di questa Corte.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2025 (reg. ord. n. 69 del 2025), il Tribunale per i minorenni di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge n. 184 del 1983, in coordinamento con l'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione in casi particolari, di sostituire il cognome dell'adottato minore d'età con quello dell'adottante, derogando alla previsione che impone di anteporre il cognome dell'adottante a quello dell'adottato.

2.- Il giudice minorile ritiene che la norma censurata si ponga in contrasto con l'art. 2 Cost., là dove impedisce la sostituzione del cognome dell'adottando minore d'età con quello dell'adottante, così inibendo «la valutazione in concreto del preminente interesse del minore alla tutela dell'identità personale». Auspica, dunque, la possibilità che venga consentito al giudice, ove ciò risulti più confacente all'identità personale del minore e al suo preminente interesse, sostituire il cognome originario dell'adottando con quello dell'adottante.

Per ragioni analoghe, il giudice *a quo* ravvisa una violazione anche dell'art. 3, secondo comma, Cost., poiché sostiene che la disciplina censurata ostacoli lo sviluppo della personalità del minore.

Di seguito, il rimettente lamenta la lesione dell'art. 3, primo comma, Cost., per irragionevole disparità di trattamento, rispetto a due *tertium comparationis*.

Per un verso, evoca l'art. 262, quarto comma, cod. civ. il quale, nel regolare l'attribuzione del cognome al figlio minore d'età per effetto del riconoscimento o dell'accertamento giudiziale della filiazione successivi all'attribuzione del cognome materno o all'assegnazione del cognome da parte dell'ufficiale di stato civile, prevede la possibile anteposizione o aggiunta o sostituzione di un cognome all'altro e affida la decisione al giudice, «previo ascolto del figlio minore, che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento».

Per un altro verso, il giudice *a quo* segnala una disparità di trattamento rispetto alla disciplina applicabile all'adozione del maggiore d'età, per la quale, in virtù della sentenza n. 135 del 2023, sarebbe disponibile un ventaglio di scelte più ampio della mera anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottando, essendo ammessa l'aggiunta del primo cognome al secondo, se vi è il consenso di entrambi.

Infine, secondo il Tribunale per i minorenni di Bari la norma censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, in quanto la sua rigida disciplina comporterebbe una indebita ingerenza nella vita privata e familiare, specie in riferimento alla tutela del miglior interesse del minore e alla protezione della sua identità personale.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, poiché l'intervento additivo richiesto a questa Corte sarebbe volto a ottenere una pronuncia manipolativa in assenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata.

4.- L'eccezione non è fondata.

Il rimettente indica il contenuto nonché il verso delle censure e, traendo ispirazione da elementi già presenti nel sistema, specifica che la rimozione del vulnus sarebbe possibile consentendo al giudice di valutare in concreto, nell'ambito del procedimento di adozione, se la sostituzione del cognome dell'adottando con quello dell'adottante risponda al preminente interesse del minore, rispettandone l'identità.

L'ordinanza è dunque coerente con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale che delimita i propri interventi manipolativi reputando che sia necessario, ma al contempo sufficiente, rinvenire nel «sistema nel suo complesso [...] “precisi punti di riferimento” e soluzioni “già esistenti” (sentenza n. 236 del 2016) [...] immuni da vizi di illegittimità, ancorché non “costituzionalmente obbligat[i]”» (sentenza n. 222 del 2018 e, di recente, sentenza n. 146 del 2025).

Questo vale tanto più ove si consideri che lo stesso «“[...] petitem dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente”, ma non vincola questa Corte, che, “ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata”» (sentenze n. 146 e n. 53 del 2025, nonché n. 46 del 2024).

5.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 2 Cost. è fondata.



6.- L'art. 55 della legge n. 184 del 1983, nel regolare l'attribuzione del cognome per effetto dell'adozione in casi particolari, opera un rinvio all'art. 299, primo comma, cod. civ., dettato in materia di adozione del maggiore d'età, in base al quale «[l']adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio».

Il rimettente ravvisa in tale disciplina un vulnus all'art. 2 Cost., nella parte in cui impedisce al giudice di sostituire il cognome dell'adottando con quello dell'adottante, qualora ciò corrisponda all'effettiva identità del minore e risponda al suo preminente interesse.

7.- In via preliminare, occorre evidenziare che la disciplina censurata interseca sia il complesso tema dei rapporti fra l'attribuzione del cognome e il diritto all'identità personale sia la relazione tra l'adozione in casi particolari e le regole dettate per l'adozione del maggiore d'età, cui l'art. 55 della legge n. 184 del 1983 opera un rimando.

7.1.- Quanto al primo profilo, giova sottolineare che il cognome, da un lato, tende a rispecchiare l'identità familiare e a riflettere gli eventi che vi incidono; da un altro lato, unendosi al prenome, finisce esso stesso per assorbire nel tempo l'identità personale.

Il cognome, attribuito alla nascita con l'acquisizione dello status filiationis, collega «l'individuo alla formazione sociale che lo accoglie» (sentenza n. 131 del 2022) e può mutare in conseguenza, anzitutto, di un successivo riconoscimento o accertamento giudiziale della filiazione, nel qual caso si apre un'ampia gamma di possibilità che spazia dall'anteposizione, all'aggiunta, alla sostituzione nel nuovo cognome al precedente (art. 262, commi secondo e quarto, cod. civ.). Viceversa, in presenza dell'adoptio plena, che presuppone l'accertato stato di abbandono del minore, il cognome dell'adottato viene sempre sostituito con quello degli adottanti (art. 27, primo comma, della legge n. 184 del 1983). Infine, al verificarsi sia dell'adozione in casi particolari (art. 55 della legge n. 184 del 1983, in raccordo con l'art. 299, primo comma, cod. civ.) sia dell'adozione del maggiore d'età (art. 299, primo comma, cod. civ.), opera l'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottando (salvo quanto risulta dalla sentenza di questa Corte n. 135 del 2023).

A ciò si aggiunga che, una volta consolidatasi la «funzione identificativa e identitaria» della persona intorno al nome, composto dal prenome e dal cognome (sentenze n. 53 del 2025 e, in senso analogo, n. 131 del 2022), quest'ultimo - anche quando non sia correlato allo status filiationis poiché attribuito alla nascita dall'ufficiale di stato civile - diviene potenzialmente resistente (sentenze n. 120 del 2001, n. 297 del 1996 e n. 13 del 1994, e art. 262, comma terzo, cod. civ.) o più resistente (sentenza n. 135 del 2023) agli eventi che nel corso della vita incidono sullo status filiationis o che, comunque, tendono a modificare il cognome stesso.

7.2.- A fronte di tale complesso intreccio di esigenze, occorre segnalare che la rigida previsione dell'art. 299, primo comma, cod. civ. ha già suscitato in passato censure che hanno riguardato tanto la sua applicazione all'adozione del maggiore d'età quanto il suo riferirsi all'adozione in casi particolari.

7.2.1.- Con la sentenza n. 135 del 2023, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente al giudice - con la sentenza che fa luogo all'adozione del maggiore d'età - «di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto».

La rigidità della norma censurata è stata ritenuta inidonea a riflettere la varietà di funzioni cui oramai assolve l'istituto dell'adozione del maggiore d'età (sentenza n. 5 del 2024). Inoltre, la deroga è apparsa necessaria a bilanciare le esigenze proprie dell'adozione del maggiore d'età, cui è connaturale la trasmissione del cognome dell'adottante, con l'eventuale forte radicamento - a livello lavorativo, sociale e familiare - dell'identità personale dell'adottando nel suo stesso cognome.

7.2.2.- Oltre a valutare l'illegittimità costituzionale dell'art. 299 cod. civ. in relazione alla citata deroga, questa Corte è stata chiamata, in ulteriori giudizi, a pronunciarsi anche sulla mancata previsione della possibilità di sostituire il cognome dell'adottando con quello dell'adottante.

Con la sentenza n. 268 del 2002 - concernente l'adozione in casi particolari e, dunque, il rinvio effettuato dall'art. 55 della legge n. 184 del 1983 all'art. 299 cod. civ. - questa Corte ha escluso la lesione dell'identità personale dell'adottando, sul duplice presupposto che i legami giuridici del minore con la famiglia d'origine non vengono legalmente recisi e che di fatto il minore potrebbe aver «instaurato e manten[uto] legami significativi (sentenza n. 27 del 1991, cit.)» con «l'altro genitore biologico e/o con i di lui parenti». Nondimeno, in quella medesima pronuncia, questa Corte ha riconosciuto che il peculiare istituto dell'adozione in casi particolari abbraccia molteplici e diverse situazioni suscettibili di veder applicate «soluzioni differenziate per i diversi casi».

Più di recente, la sentenza n. 53 del 2025 ha parimenti escluso la fondatezza di analoga questione, ma si è pronunciata solo sull'applicazione dell'art. 299 cod. civ. all'adozione del maggiore d'età, focalizzando gli argomenti proprio sulle specificità di tale istituto. Anzitutto, è apparsa non irragionevole la scelta legislativa di preservare un cognome «che per (almeno) diciotto anni ha rappresentato il segno distintivo della [...] identità personale» dell'adottando. Inoltre, è emersa l'esigenza di prevenire il rischio che quest'ultimo possa subire «condizionamenti da parte dell'adottante», rinunciando



al proprio cognome in ragione dei «benefici che l'adozione civile apporta all'adottato sul piano successorio». Infine, è stato evidenziato come l'eventuale interesse del maggiore d'età a cancellare «il cognome che attesta la propria origine naturale» - interesse che potrebbe sussistere «nonostante la funzione identitaria da esso lungamente svolta» - «è tale da dover coinvolgere esclusivamente la persona, che quel cognome ha portato, [sicché] può trovare tutela in altre previsioni dell'ordinamento [quale] l'art. 89, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000».

8.- Tanto premesso, questa Corte ritiene, da un lato, che le ragioni della non fondatezza, che compongono l'argomentazione della sentenza n. 53 del 2025, non si possano estendere all'adozione in casi particolari - la cui disciplina viene in considerazione nell'odierna questione - e, da un altro lato, che l'evoluzione dell'ordinamento giuridico giustifichi, nel solco della giurisprudenza costituzionale, una rimeditazione del giudizio espresso con la sentenza n. 268 del 2002 (si vedano, da ultimo, quanto ai presupposti che rendono possibile un ripensamento, le sentenze n. 24 del 2025 e n. 203 del 2024).

In particolare, se coloro che sono tenuti a esprimere i consensi e gli assensi all'adozione, in base agli artt. 45 e 46 della legge n. 184 del 1983, sono favorevoli alla sostituzione del cognome dell'adottando con quello dell'adottante e se il giudice accerta che ciò risponde al preminente interesse del minore, in quanto riflette la sua effettiva identità, la norma che impedisce tale sostituzione è lesiva dell'art. 2 Cost.

Tre sono le ragioni che depongono per la fondatezza della questione.

La prima si rinviene nella notevole varietà di fattispecie ascritte all'adozione in casi particolari e nell'esigenza primaria di privilegiare l'interesse del minore, anche alla luce del rilievo che ha acquisito nella giurisprudenza costituzionale, nelle fonti internazionali e nella stessa legislazione (legge 10 dicembre 2012, n. 219, recante «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali» e decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219»).

La seconda si lega proprio alla minore età dell'adottando, che rende più flebile il rilievo identitario del cognome originariamente attribuitogli.

La terza, infine, si identifica nell'esigenza di rendere possibile l'eventuale sostituzione del cognome dell'adottando con quello dell'adottante, nel contesto del procedimento giurisdizionale di adozione in casi particolari dei minori, in quanto itinerario preferibile (*infra*, punto 8.3.) rispetto alla soluzione residuale del procedimento amministrativo, di cui all'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2012, n. 54 (Regolamento recante modifica delle disposizioni in materia di stato civile relativamente alla disciplina del nome e del cognome prevista dal titolo X del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396).

8.1.- L'istituto dell'adozione in casi particolari abbraccia una complessa varietà di fattispecie - previste dall'art. 44, comma 1, della legge n. 184 del 1983 - con riguardo alle quali si possono prospettare situazioni molto differenti, quanto al rapporto tra il cognome dell'adottante e quello dell'adottando.

8.1.1.- In particolare, se a quest'ultimo è stato attribuito il cognome del genitore biologico, che mantiene la responsabilità genitoriale, e il minore viene adottato o dal coniuge del genitore biologico (art. 44, comma 1, lettera b, della legge n. 184 del 1983) o dal genitore intenzionale (art. 44, comma 1, lettera d, della legge n. 184 del 1983), non sembra emergere un possibile interesse del minore alla sostituzione del proprio cognome. Parimenti, tale esigenza non sembra ordinariamente configurarsi quando il minore orfano è adottato nell'ambito della sua stessa famiglia (da un parente entro il sesto grado o da chi ha tenuto con il bambino un rapporto stabile e duraturo, ex art. 44, comma 1, lettera a, della legge n. 184 del 1983), salvo che, ad esempio, ricorra il caso - già contemplato dal legislatore al di fuori dell'istituto dell'adozione - del minore che porta il cognome del genitore che ha ucciso l'altro genitore. Al riguardo, posto che in tale ipotesi il minore ha diritto alla sostituzione del cognome attraverso la procedura amministrativa (art. 13 della legge 11 gennaio 2018, n. 4, recante «Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici»), non vi è ragione per impedire che il medesimo effetto consegua già all'eventuale procedura adottiva.

8.1.2.- Diverse sono, invero, le situazioni nelle quali si trovano: l'adottando cui è stato attribuito il cognome del genitore che è decaduto dalla responsabilità genitoriale o che è favorevole all'adozione e alla sostituzione del proprio cognome (art. 44, comma 1, lettera b, in coordinamento con l'art. 46 della legge n. 184 del 1983); oppure il minore orfano e affetto da «durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali» (art. 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, recante «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate», cui l'art. 44, comma 1, lettera c, della legge n. 184 del 1983 fa rinvio), che viene adottato, in quanto nessun componente della



famiglia d'origine, di cui porta il cognome, è disposto a prendersene cura; o ancora il minore che viene adottato in quanto - benché abbandonato - si constati l'impossibilità di fatto dell'affidamento preadottivo (art. 44, comma 1, lettera d, della legge n. 184 del 1983).

In tali ipotesi, non basta constatare che l'adozione in casi particolari non recide il legame giuridico con la famiglia d'origine per ritenere che sia rispettata l'identità del minore applicando la regola generale dell'art. 299 cod. civ.

Infatti, ove il giudice sia sollecitato alla sostituzione del cognome da parte di chi esprime i consensi e gli assensi di cui agli artt. 45 e 46 della legge n. 184 del 1983, deve poter verificare se il cognome originario del minore rispecchi in effetti la sua identità o se realizzi, invece, il suo preminente interesse la sostituzione di tale cognome con quello dell'adottante o degli adottanti; in tal caso, deve poter disporre la sostituzione.

Vari sono gli indici dai quali il giudice potrebbe inferire l'esigenza di una tale sostituzione.

Possono rilevare, anzitutto, il totale disinteresse e l'assenza di rapporti tra il minore e la famiglia d'origine, a fronte di rapporti già instaurati da tempo con il genitore adottante nell'ambito della famiglia ricomposta o con la famiglia adottiva, che sia stata in precedenza affidataria del minore. Parimenti, potrebbero essere valutate anche ulteriori circostanze aggiuntive, quale, per ipotesi, la sussistenza (o anche la possibilità che possano nascere) fratelli o sorelle che già hanno (o potrebbero assumere) il cognome dell'adottante o degli adottanti.

8.2.- Chiaramente, non si deve trascurare che fra le variabili di cui deve tenere conto il giudice per accertare l'interesse del minore vi è anche quella dell'età dell'adottando, poiché essa incide sul possibile autonomo rilievo identitario del suo originario cognome.

Quanto più il bambino è in tenera età, tanto più il processo di formazione della sua identità personale intorno all'originario cognome risulta tenue e, dunque, può far ritenere preminente, in circostanze come quelle sopra evidenziate, l'esigenza di attribuire esclusivo rilievo alla nuova identità che sorge con il vincolo adottivo.

Viceversa, anche in assenza di legami effettivi con la famiglia d'origine, potrebbe risultare prevalente, nel caso dei cosiddetti *grands mineurs*, il processo di consolidamento dell'identità personale intorno all'originario cognome dell'adottando, sì da indurre il giudice a escludere che risponda al suo interesse la sostituzione del cognome.

In sostanza, si tratta di accogliere la prospettiva del *best interest of the child*, inteso quale sintesi verbale dell'esigenza di operare i bilanciamenti di interessi, nell'ambito di discipline giusfamiliari concernenti il minore, tenendo conto che la loro finalità primaria si rinviene proprio nella protezione del minore stesso (art. 2 Cost. in raccordo con la stessa legislazione ordinaria, sopra evocata, e con molteplici fonti internazionali: art. 8 CEDU; Convenzione europea sull'adozione di minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967, ratificata e resa esecutiva con legge 22 maggio 1974, n. 357; Convenzione ONU sui diritti del fanciullo; Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, ratificata e resa esecutiva con legge 31 dicembre 1998, n. 476).

Abbracciando il punto di vista del minore emerge allora, da un lato, come l'eventuale sostituzione del suo cognome non recida i legami con i componenti della famiglia d'origine, sicché a essi non è certo inibito - anche ove fossero stati assenti in precedenza - avere rapporti con il minore stesso. Da un altro lato, tale mancata recisione dei legami originari non può impedire al giudice di verificare, guardando al passato e alle prospettive future del bambino, quale sia il suo preminente interesse, sostituendo il cognome dell'adottando con quello dell'adottante (o degli adottanti), se quest'ultimo rispecchia l'effettiva identità del minore.

Del resto, questa stessa Corte ha riconosciuto che, una volta che si faccia luogo all'adozione in casi particolari, la personalità del minore si svolgerà nell'ambito del nuovo nucleo familiare, che si tratti di una famiglia ricomposta o di una nuova famiglia, tant'è che ha attribuito rilevanza giuridica anche ai legami parentali che sorgono dal vincolo di adozione in casi particolari (sentenza n. 79 del 2022).

8.3.- Da ultimo, la terza ragione che rende necessario permettere nell'ambito dell'adozione in casi particolari la possibile sostituzione del cognome dell'adottando con quella dell'adottante deriva dalle maggiori tutele che offre tale procedura rispetto a quella amministrativa, di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000, come modificato dal d.P.R. n. 54 del 2012.

Quest'ultima disposizione prevede, al comma 1, che «chiunque vuole cambiare il nome o aggiungere al proprio un altro nome ovvero vuole cambiare il cognome, anche perché ridicolo o vergognoso o perché rivela l'origine naturale [...] deve farne domanda al prefetto della provincia del luogo di residenza o di quello nella cui circoscrizione è situato l'ufficio dello stato civile dove si trova l'atto di nascita al quale la richiesta si riferisce. Nella domanda l'istante deve esporre le ragioni a fondamento della richiesta». Tale procedura, che la modifica introdotta con il d.P.R. n. 54 del 2012 ha reso più agevolmente esperibile, grazie all'aggiunta dell'espressione «anche perché», può essere invero attivata, come di recente precisato dalla Corte di cassazione (sezione prima civile, ordinanza 30 marzo 2025, n. 8369), su richiesta dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale nell'interesse del figlio e, dunque, anche su richiesta dei genitori di cui uno o entrambi abbiano adottato, ex art. 44, comma 1, della legge n. 184 del 1983, il minore.



Ebbene, mentre nel caso della persona maggiore d'età la richiamata procedura amministrativa può essere sufficiente a garantire l'interesse al cambio del cognome dell'adottato con quello dell'adottante, in quanto viene in rilievo un interesse del maggiorenne, che è coinvolto in via «esclusiva [in quanto] persona, che quel cognome ha portato» (sentenza n. 53 del 2025), non altrettanto può dirsi nel caso dell'adottato minore d'età.

In tale ipotesi, il ricorso alla procedura amministrativa deve ritenersi un rimedio residuale rispetto alla possibilità di sostituire il cognome dell'adottato con quello dell'adottante nell'ambito della procedura di adozione, che consente di vagliare i vari interessi implicati nella pienezza del contraddittorio e dinanzi a un'autorità giudiziaria specializzata nel garantire il preminente interesse del minore.

9.- In definitiva, questa Corte reputa lesiva dell'identità del minore una regola, come quella censurata, che stabilisce il vincolo assoluto all'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottando, impedendo al giudice di disporre la sostituzione del cognome di quest'ultimo con quello dell'adottante, a fronte dei consensi e assensi, di cui gli artt. 45 e 46 della legge n. 184 del 1983, favorevoli a tale effetto e dell'accertamento che esso risponda all'interesse del minore.

Sono assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

10.- La citata facoltà derogatoria si aggiunge, dunque, a quella già resa esercitabile dalla sentenza n. 135 del 2023, che ha inciso sul testo dell'art. 299 cod. civ., consentendo, in deroga all'anteposizione, l'aggiunta del cognome dell'adottante a quello dell'adottando, se nel manifestare il consenso all'adozione entrambi si sono espressi a favore di tale effetto. Chiaramente, nell'adattamento di tale norma al contesto dell'adozione in casi particolari, occorre che i consensi e gli assensi favorevoli all'effetto siano quelli degli artt. 45 e 46 della legge n. 184 del 1983 e che, all'esito di un accertamento giudiziale particolarmente attento, l'aggiunta del cognome dell'adottante a quello dell'adottando, in luogo dell'anteposizione, risponda all'interesse del minore.

11.- Per le ragioni esposte, è costituzionalmente illegittimo l'art. 55 della legge n. 184 del 1983, in relazione all'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente all'adottando di assumere, con la sentenza di adozione del minore d'età, il solo cognome dell'adottante, se i consensi e gli assensi di cui agli artt. 45 e 46 della legge n. 184 del 1983 sono favorevoli a tale effetto e se esso risponde all'interesse del minore.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), in relazione all'art. 299, primo comma, del codice civile, nella parte in cui non consente all'adottando di assumere, con la sentenza di adozione del minore d'età, il solo cognome dell'adottante, se i consensi e gli assensi di cui agli artt. 45 e 46 della legge n. 184 del 1983 sono favorevoli a tale effetto e se esso risponde all'interesse del minore.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

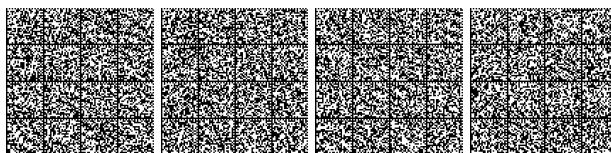
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 211

*Sentenza 5 novembre - 30 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Elezioni - Norme della Provincia autonoma di Trento - Innalzamento, mediante novella della legge statutaria, del limite al numero dei mandati consecutivi alla carica di Presidente della Provincia (tre, in luogo di due) nonché del numero di mesi, anche non continuativi, nell'esercizio delle funzioni, per l'operatività del divieto (settantadue, in luogo di quarantotto) - Violazione del principio dell'ordinamento giuridico del divieto del terzo mandato consecutivo per il presidente di un organo eletto a suffragio universale e diretto - Illegittimità costituzionale.**

- Testo di legge della Provincia di Trento, approvato a norma dell'art. 47 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, art. 1, primo e secondo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 48 e 51; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 47.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia di Trento, approvato a norma dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), recante «Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 19 maggio 2025, depositato in cancelleria il 21 maggio 2025, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso notificato il 19 maggio 2025 e depositato il successivo 21 maggio (reg. ric. n. 21 del 2025), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia di Trento, approvato ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e recante «Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003», in riferimento al medesimo art. 47 dello statuto speciale, nonché agli artt. 2, 3, 48 e 51 della Costituzione.



1.1.- Il ricorrente deduce che l'impugnato testo di legge ha ad oggetto la modifica in due punti dell'art. 14 della legge della Provincia di Trento 5 marzo 2003, n. 2 (Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia).

In particolare, l'art. 1, comma 1, del citato testo di legge dispone che «[n]el comma 2 dell'articolo 14 della legge provinciale 2003 le parole: “nelle due precedenti consultazioni elettorali” sono sostituite dalle seguenti: “nelle tre precedenti consultazioni elettorali”»; l'art. 1, comma 2, a sua volta, prevede che «[n]el comma 2 dell'articolo 14 della legge provinciale 2003 le parole: “per almeno quarantotto mesi anche non continuativi” sono sostituite dalle seguenti: “per almeno settantadue mesi non continuativi”».

Pertanto, l'art. 14 della legge prov. Trento n. 2 del 2003 (d'ora in avanti anche: legge elettorale provinciale), rubricato «Eleggibilità alla carica di Presidente della Provincia e di consigliere provinciale», come modificato dalle disposizioni impugnate, così recita: «1. Sono eleggibili a Presidente della Provincia e a consigliere provinciale i cittadini iscritti nelle liste elettorali di un comune della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, compilate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967, che abbiano compiuto o compiano il diciottesimo anno di età entro il giorno dell'elezione e che risiedano, alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, nel territorio della regione. 2. Non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Provincia chi sia stato eletto alla carica nelle tre precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno settantadue mesi anche non continuativi. Questa disposizione si applica ai soli presidenti eletti a suffragio universale diretto».

1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le previsioni impugnate - stabilendo che non è rieleggibile alla carica di Presidente della Provincia chi sia stato eletto nelle tre precedenti consultazioni elettorali (anziché due, come in passato) e che ciò valga per chi abbia esercitato le funzioni presidenziali per almeno settantadue mesi (in luogo dei precedenti quarantotto), anche non continuativi - si porrebbero in contrasto con l'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale e con i limiti che esso pone alla fonte legislativa provinciale, «collide[ndo]», altresì, con gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost.

In particolare, il limite violato sarebbe quello dei «principi dell'ordinamento della Repubblica», tra cui andrebbe annoverato il divieto del terzo mandato consecutivo per il presidente di un organo eletto a suffragio universale e diretto, come stabilito per le regioni ordinarie dall'art. 2, comma 1, lettera f), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione).

L'osservanza di tale principio si imporrebbe alle autonomie speciali in forza dei rispettivi statuti, come novellati dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano).

A seguito della citata novella - prosegue il ricorrente - la Provincia autonoma di Trento, al pari delle altre autonomie speciali, ha potestà legislativa in tema di forma di governo e, specificamente, in ordine ai casi di ineleggibilità del Presidente della Provincia (art. 47, secondo comma, dello statuto speciale, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera v, della legge cost. n. 2 del 2001).

La potestà legislativa in questione sarebbe tuttavia sottoposta a «un regime del tutto peculiare di limiti», di ordine procedurale (possibilità di impugnazione governativa entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge ed eventuale sottoposizione a referendum regionale confermativo) e sostanziale (armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento, rispetto degli obblighi internazionali e osservanza delle pertinenti disposizioni dello statuto).

Quanto alla riconduzione del divieto del terzo mandato consecutivo dei presidenti di regione e di provincia autonoma alla natura di principio generale dell'ordinamento, andrebbe evidenziato che, in presenza di un sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle cariche monocratiche di governo, esso sarebbe «positivamente formalizzato anche in altri testi normativi» relativi a ulteriori livelli di governo, come l'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in relazione ai sindaci dei comuni con più di 15.000 abitanti.

Secondo il ricorrente, poi, sarebbe importante soffermarsi su due aspetti del divieto in questione: a) il rilievo che «è indubbiamente e decisamente funzionale alla tutela del diritto di voto, alla par condicio fra i candidati e alla democraticità complessiva del sistema di governo, integrando un punto di equilibrio tra i diversi valori costituzionali coinvolti»; b) la conseguente impossibilità che trovi «applicazione differenziata sul piano territoriale, a nulla rilevando a tale fine la differenza (per altri profili sensibile)» fra regioni ordinarie e autonomie speciali.

1.2.1.- Quanto al primo aspetto, andrebbe considerato, innanzitutto, che il divieto del terzo mandato consecutivo è «un principio generale di organizzazione in ogni democrazia matura», come dimostrerebbe la circostanza che la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), nel suo report «Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions» del 31 gennaio 2013, si sarebbe pronunciata a favore «di tetti ai mandati a vari livelli» e, in particolare, per le cariche monocratiche elettive, «prospettandolo come standard della materia».



Nel medesimo senso si sarebbe espressa la giurisprudenza costituzionale, anche recente. Così, con riferimento ai comuni con popolazione non inferiore a 5.000 abitanti, questa Corte avrebbe affermato che il limite in questione è funzionale a «inverare e garantire [...] fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali» (si cita la sentenza n. 60 del 2023).

Sarebbe poi acquisito alla giurisprudenza costituzionale che il principio dell'accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza enunciato nell'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto a ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (si citano le sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990). Tale diritto, «essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza» (si cita la sentenza n. 235 del 1988).

Considerazioni analoghe varrebbero per «il più comprensivo» diritto di voto sancito dall'art. 48 Cost., «del pari coinvolto in quanto l'assetto dell'elettorato attivo è necessariamente inciso anche da vicende che pure direttamente limitano l'elettorato passivo».

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la recente sentenza di questa Corte n. 64 del 2025, resa sulla legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165».

Con la sentenza da ultimo citata sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni regionali campane che avevano reso inapplicabile, per la successiva tornata elettorale, il principio fondamentale del divieto del terzo mandato consecutivo posto dal legislatore statale con l'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, così violando l'art. 122, primo comma, Cost., che attribuisce alla legge regionale il compito di disciplinare, tra l'altro, le ipotesi di ineleggibilità del presidente della giunta regionale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

1.2.2.- In relazione al secondo aspetto, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, il limite dei due mandati consecutivi risponde all'esigenza di garantire l'uniforme esercizio dei diritti politici fondamentali di elettorato attivo e passivo, sanciti dagli artt. 2, 48 e 51 Cost., «di tal che risulta preclusa anche per tale ragione ogni differenziazione di trattamento su base territoriale».

In particolare, nella sentenza n. 60 del 2023 - con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione autonoma Sardegna concernente il numero massimo di mandati consecutivi dei sindaci «fissato in misura superiore a quella individuata dalla normativa statale» - pur riconoscendosi che alle regioni a statuto speciale spetta la competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, si sarebbe ricordato come siffatta competenza debba essere esercitata nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento.

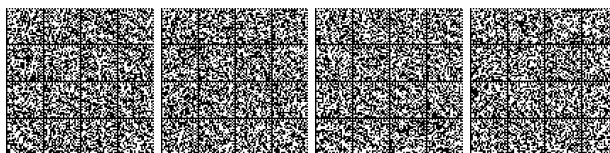
Ancora più in particolare, questa Corte avrebbe sottolineato l'importanza, per quanto riguarda l'accesso alle cariche elettive, di una disciplina uniforme sul territorio nazionale, al fine di garantire l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini e la stessa democraticità degli enti locali.

Soltanto le leggi generali della Repubblica, quindi, potrebbero limitare diritti politici fondamentali, individuando il punto di equilibrio «indefettibile e inderogabile» fra il diritto di elettorato e il principio democratico. Una disciplina derogatoria, tanto per le regioni ordinarie quanto per le autonomie speciali, non potrebbe alterare questo punto di equilibrio, a pena di violazione degli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost.

In quella stessa sede si sarebbe poi ricordato che uno scostamento dalla disciplina statale è possibile «in presenza di “particolari situazioni ambientali” (sentenza n. 283 del 2010) o “condizioni peculiari locali” (sentenze n. 143 del 2010 e n. 276 del 1997), o “condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali” (sentenza n. 539 del 1990), ossia “in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive” per la regione ad autonomia speciale, “ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale” (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenza n. 108 del 1969), o, ancora, “solo per particolari categorie di soggetti che siano esclusive della Regione” (sentenza n. 189 del 1971)».

Nessuna di queste peculiarità locali sarebbe rinvenibile nel caso in esame: né «dimensioni demografiche singolarmente contenute», né «peculiarità geografiche» della sola Provincia autonoma di Trento, né «condizioni lato sensu ambientali che richiedano particolari discipline ai fini della selezione di eccentrici requisiti di elettorato (attivo e) passivo per l'accesso alla carica presidenziale in questione».

Se ne dovrebbe concludere che le disposizioni impugnate, dettate nell'esercizio della competenza legislativa «“statutaria” della Provincia autonoma» resistente, non rispettano il «prefato» principio generale dell'ordinamento, in violazione dell'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale.



Esse violerebbero anche il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., al quale, in tema di accesso alle cariche pubbliche elettive, darebbe compiuta attuazione l'art. 51 Cost.

L'originaria previsione del limite dei due mandati consecutivi contenuta nella legge elettorale provinciale sarebbe stata, per contro, «la sola legittima perché in linea» con il limite stabilito: *a)* per i sindaci e i presidenti di provincia dall'art. 51, comma 2, t.u. enti locali; *b)* per il Presidente della Regione siciliana dall'art. 9, quarto comma, 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); *c)* per i presidenti di giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto dall'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004.

2.- Con atto depositato il 27 giugno 2025, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza del ricorso avverso.

2.1.- Le questioni, in primo luogo, sarebbero inammissibili «per erronea e dunque mancata individuazione del parametro di incostituzionalità».

Osserva la resistente che lo Stato lamenta violazione dell'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale e degli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost. «in conseguenza della violazione delle norme interposte costituite dai principi dell'ordinamento giuridico», i quali costituiscono un limite alla potestà legislativa provinciale «in tema di c.d. leggi statutarie».

Secondo il ricorrente, il limite dei due mandati consecutivi sarebbe indirettamente imposto alla Provincia autonoma di Trento: *a)* dall'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, adottata in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., relativo alle regioni a statuto ordinario; *b)* dall'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, relativo ai sindaci dei comuni con più di 15.000 abitanti e ai presidenti di provincia.

Tali «parametri interposti», tuttavia, sarebbero «inconferenti».

Con riferimento alle disposizioni relative alle regioni ordinarie e ai comuni, per l'evidente ragione che quelle in questa sede impugnate riguardano un ente che non appartiene al medesimo «genus».

Quanto alle disposizioni relative ai presidenti delle province ordinarie - «in disparte ogni considerazione sull'assoluta incomparabilità tra lo status e la collocazione nel sistema della Provincia autonoma di Trento rispetto agli enti provinciali ordinari» - varrebbe comunque la considerazione che per questi ultimi il limite in esame deve intendersi implicitamente abrogato, poiché la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), ha eliminato la loro elezione diretta.

2.2.- Nel merito, la resistente osserva che il tema dei limiti alla «eleggibilità/candidabilità» degli organi monocratici degli esecutivi degli enti territoriali eletti direttamente è stato oggetto di «numerosi» interventi di questa Corte (si citano le sentenze n. 64 del 2025 e n. 60 del 2023).

2.2.1.- Pur in assenza di precedenti specifici relativi ai presidenti delle regioni o delle province ad autonomia speciale, dalla giurisprudenza costituzionale si potrebbe ricavare «una serie di punti fermi».

Il primo sarebbe che, alla luce degli artt. 3, 48 e 51 Cost., non sarebbe «costituzionalmente ammissibile» l'assenza di qualsiasi limite alla immediata rieleggibilità degli organi di governo monocratici eletti direttamente.

Il limite ai mandati consecutivi, infatti, si spiegherebbe con la necessità di contemperare interessi di fondamentale rilievo costituzionale in qualche misura contrapposti: da un lato, «quello di valorizzazione, in forza del principio democratico, della piena libertà di elettorato passivo e attivo (che giustificerebbe l'eleggibilità per una pluralità di mandati anche consecutivi)»; dall'altro, quelli di garantire un ricambio al vertice di tali organi e tutelare l'eguaglianza nello svolgimento delle menzionate libertà, «al fine di bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere» (si cita nuovamente la sentenza n. 64 del 2025), e di evitare che la competizione elettorale sia condizionata da *captatio benevolentiae* o *metus publicae potestatis*.

L'affermazione della «necessità costituzionale» di una limitazione al numero dei mandati non si risolverebbe, però, nella conclusione che «già nella trama costituzionale [...] si possa rintracciare l'esatto "punto di equilibrio" e, fuor di metafora, l'esatta indicazione del numero dei mandati che soddisfa l'esigenza di contemperamento sopra ricordata». Dall'esame della giurisprudenza costituzionale, cioè, non parrebbe che «uno specifico numero dei mandati costituisca un "contenuto vincolato" desumibile direttamente dalla Carta».

Da essa si ricaverebbe, piuttosto, che tale punto di equilibrio vada definito «nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità legislativa del titolare della competenza a individuarlo».

2.2.2.- Con riferimento alle regioni ordinarie e ai comuni, questa Corte avrebbe riconosciuto la competenza del legislatore statale.

Quanto alle autonomie speciali, invece, andrebbero considerate alcune «dirimenti peculiarità nella disciplina della materia», come sarebbe stato «incidentalmente» riconosciuto nella più volte citata sentenza n. 64 del 2025, là dove si è affermato che il



«disegno delle autonomie speciali, definito da statuti dotati di rango costituzionale, è diverso da quello delle regioni ordinarie e il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente, non essendovi per le prime la competenza legislativa concorrente dello Stato delineata in Costituzione per le regioni ordinarie».

Il «“blocco di costituzionalità”» per le autonomie speciali sarebbe costituito dal combinato disposto delle disposizioni costituzionali e di quelle, di pari rango, contenute nelle leggi che adottano gli statuti speciali.

Per esse, dunque, la fonte statutaria di rango costituzionale non accoglierebbe in assoluto «la soluzione di “neutralità” di cui all’art. 51 Cost., quanto all’individuazione del punto di equilibrio relativo al numero dei mandati, ma, tutto al contrario», compirebbe, «in positivo e in negativo», delle scelte precise.

In particolare, con riferimento alla Regione siciliana, il legislatore costituzionale avrebbe operato direttamente «la ponderazione che conduce a stabilire nel numero di due i mandati consecutivi esercitabili» dal Presidente di Regione eletto direttamente, peraltro sottraendo tale scelta a eventuali future modifiche ad opera della legge statutaria.

Siffatta opzione, tuttavia, si porrebbe in termini eccentrici rispetto sia alle regioni ordinarie, per le quali «la “ponderazione” è rimessa» al legislatore ordinario, sia alle altre autonomie speciali, per le quali si dovrebbe ritenere che sia rimessa alla loro potestà legislativa.

Per queste ultime la mancata riproposizione ad opera della legge cost. n. 2 del 2001 del vincolo da essa posto per la Regione siciliana non potrebbe che essere interpretato secondo il «canone ermeneutico (a contrario) ubi voluit dixit ubi noluit tacuit». Essa esprimerebbe, pertanto, la volontà implicita, per le altre autonomie speciali, di rimettere alla legge statutaria (mediante, dunque, un procedimento aggravato, suscettibile anche di una «eventuale pronuncia referendaria approvativa») la «scelta di opportunità sul “punto di equilibrio” relativo al limite dei mandati».

Pur prevedendo gli statuti speciali emendati dalla legge cost. n. 2 del 2001 specifici limiti quali l’armonia con la Costituzione e i «principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica», sarebbe «arduo» ritenere che una specifica previsione relativa a una singola regione speciale (il limite dei due mandati consecutivi nella Regione siciliana) possa costituire un principio generale dell’ordinamento.

D’altro canto, l’applicazione alle autonomie speciali dei limiti desumibili dalla legge n. 165 del 2004 avrebbe come conseguenza che la loro competenza in tema di leggi statutarie finirebbe per essere equiparata a quella delle regioni ordinarie di cui all’art. 122, primo comma, Cost., «con sostanziale ulteriore equiparazione tra “principi dell’ordinamento”, predicati come limite alla prima, e “principi fondamentali”, predicati come limite alla seconda».

Al contrario, sarebbe evidente - come affermato da questa Corte con specifico riferimento alla Regione siciliana - che la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali non possa incontrare limiti eguali a quelli che, ai sensi dell’art. 122 Cost., si impongono alle regioni a statuto ordinario (si cita la sentenza n. 134 del 2018).

Sarebbe vero che tale affermazione, nella giurisprudenza costituzionale, risulta accompagnata dalla precisazione che, al contempo, le suddette autonomie non possono sottrarsi, se non laddove ricorrano condizioni peculiari locali, all’applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell’esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. (si citano le sentenze n. 60 del 2023, n. 134 del 2018 e n. 143 del 2010).

2.2.3.- Non si potrebbe dubitare, tuttavia, del fatto che tali condizioni peculiari locali ricorrano per la Provincia autonoma di Trento, la quale, insieme a quella di Bolzano, godrebbe di un regime costituzionale del tutto peculiare, «tale da farne un unicum nel contesto delle autonomie territoriali», in ragione della presenza di una pluralità di minoranze linguistico-culturali.

La circostanza, poi, che la specialità dell’autonomia della Regione Trentino-Alto Adige /Südtirol e della sua conseguente architettura istituzionale sia fondata su un doppio livello, regionale e provinciale, determinerebbe delle conseguenze sulla disciplina dei mandati dei Consigli provinciali e dei relativi esecutivi.

Poiché, infatti, il Consiglio regionale, ai sensi dell’art. 25 dello statuto speciale, è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano, «[s]e un Consiglio provinciale è rinnovato anticipatamente rispetto all’altro, esso dura in carica sino alla scadenza del quinquennio di quello non rinnovato» (art. 48, primo comma, ultimo periodo, dello statuto speciale).

Tale circostanza sarebbe sufficiente a rendere «del tutto eccentrico lo status del Presidente della provincia in ipotesi anticipatamente rieletto, il quale ex statuto non potrà godere di una intera durata del proprio mandato».

Ciò farebbe venire meno «i presupposti di comparabilità e uguaglianza delle condizioni per l’applicazione della regola generale sul numero dei mandati (ipoteticamente) definita dal legislatore nazionale».

3.- Con atto depositato il 23 giugno 2025, l’Associazione di promozione sociale «Più democrazia in Trentino» ha depositato opinione scritta, in qualità di amicus curiae, ai sensi dell’art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, argomentando in senso adesivo alle censure del ricorrente.

L’opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 23 settembre 2025.



4.- In data 15 ottobre 2025, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria difensiva, con cui - oltre a illustrare ulteriormente gli argomenti già spiegati nell'atto di costituzione - ha eccepito l'inammissibilità della questione avente ad oggetto la disposizione provinciale che subordina l'operatività del divieto del quarto mandato consecutivo al pregresso esercizio delle funzioni presidenziali per almeno settantadue mesi, anche non continuativi.

In ordine a tale disposizione, infatti, la difesa erariale non avrebbe "speso" «nemmeno una parola a suffragio della propria contestazione», con conseguente impossibilità per la resistente di esercitare il contraddittorio.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia autonoma di Trento, recante «Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003», approvato ai sensi dell'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale.

Le disposizioni impugnate, modificando il comma 2 dell'art. 14 della legge prov. Trento n. 2 del 2003, innalzano, rispettivamente, da due a tre i mandati consecutivi che possono essere svolti dal Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto e da quarantotto a settantadue i mesi, anche non continuativi, di effettivo esercizio delle funzioni presidenziali necessari perché operi l'introdotta divieto del quarto mandato.

Per effetto delle menzionate modifiche, dunque, il testo dell'art. 14, comma 2, della legge elettorale provinciale così recita: «[n]on è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Provincia chi sia stato eletto alla carica nelle tre precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno settantadue mesi anche non continuativi. Questa disposizione si applica ai soli presidenti eletti a suffragio universale diretto».

1.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il legislatore provinciale, in primo luogo, avrebbe violato lo stesso art. 47, secondo comma, dello statuto speciale, eccedendo il limite dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», cui sarebbe ascrivibile il divieto del terzo mandato consecutivo per il presidente «di un organo eletto a suffragio universale e diretto».

Il principio in parola si ritrarrebbe da diverse disposizioni presenti nell'ordinamento: l'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, dettato per i presidenti di giunta regionale; l'art. 9, quarto comma, dello statuto speciale della Regione siciliana per il Presidente della Regione; l'art. 51, comma 2, t.u. enti locali per i sindaci dei comuni con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti e per i presidenti delle province ordinarie (fintanto che erano eletti a suffragio universale e diretto).

La natura di principio generale dell'ordinamento si ricaverebbe, poi, dalla *ratio* del divieto del terzo mandato consecutivo, che esprimerebbe «un principio generale di organizzazione in ogni democrazia matura», come si evincerebbe dalla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalle sentenze n. 64 del 2025 e n. 60 del 2023.

1.2.- La previsione della possibilità di un terzo mandato consecutivo, recata dalle disposizioni provinciali impugnate, violerebbe, al contempo, gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost., il cui rispetto si imporrebbe anche alla competenza legislativa primaria in materia elettorale delle autonomie speciali.

Come più volte affermato da questa Corte, infatti, il limite dei due mandati consecutivi risponderebbe all'esigenza di garantire l'uniforme esercizio dei diritti politici fondamentali di elettorato attivo e passivo, con la conseguenza che risulterebbe «preclusa anche per tale ragione ogni differenziazione di trattamento su base territoriale».

Nemmeno sussisterebbero peculiari condizioni locali idonee a giustificare, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, una differente disciplina in materia.

2.- È preliminare l'esame delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia resistente.

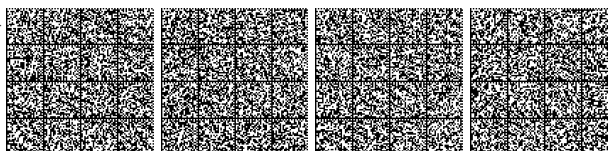
2.1.- Secondo quest'ultima, le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, per inconferenza delle norme «interpost[e]» da cui il ricorrente ricava il principio generale dell'ordinamento del divieto del terzo mandato consecutivo.

In particolare, gli artt. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004 e 51, comma 2, t.u. enti locali riguarderebbero, rispettivamente, le regioni ordinarie e i comuni e le province ordinarie (queste ultime sino alla loro riforma operata dalla legge n. 56 del 2014), ossia enti che non appartengono al medesimo «genus» della Provincia autonoma di Trento.

2.2.- L'eccezione - che, al di là della generica formulazione, nella sua trama argomentativa si riferisce, in realtà, esclusivamente alla dedotta violazione del limite dei principi generali dell'ordinamento (e non, quindi, delle altre disposizioni costituzionali evocate) - non è fondata.

Il ricorrente menziona le disposizioni ricordate dalla resistente (unitamente all'art. 9, quarto comma, dello statuto speciale della Regione siciliana) non quali diretti parametri interposti, ma come testi normativi da cui emergerebbe un principio generale dell'ordinamento, che vincolerebbe la Provincia autonoma ai sensi dell'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale.

Se quelle disposizioni siano idonee o meno a fare emergere siffatto principio non attiene all'ammissibilità, ma al merito delle questioni.



2.3.- Nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione la Provincia autonoma di Trento ha eccepito l'inammissibilità della sola questione avente a oggetto l'art. 1, comma 2, dell'impugnato testo della legge provinciale.

Secondo la resistente, la difesa erariale non avrebbe "speso" «nemmeno una parola a suffragio della propria contestazione», con conseguente impossibilità per la resistente medesima di esercitare il contraddittorio.

2.4.- Anche questa eccezione non è fondata.

È vero che le censure del ricorrente sono incentrate sulla presunta illegittimità costituzionale dell'innalzamento del limite ai mandati consecutivi stabilito dall'art. 1, comma 1.

Ciò, tuttavia, non comporta l'inammissibilità della questione promossa in relazione all'art. 1, comma 2, perché l'intervento del legislatore provinciale è unitario: con le due previsioni impugnate esso ha inciso sulla stessa disposizione (l'art. 14, comma 2, della legge elettorale provinciale). In particolare, con l'art. 1, comma 1, ha portato da due a tre il limite dei mandati consecutivi del Presidente della Provincia e con l'art. 1, comma 2, ha consequenzialmente e proporzionalmente innalzato da quarantotto a settantadue la durata minima dell'effettivo svolgimento delle funzioni presidenziali richiesta perché operi la limitazione ai mandati.

In altri termini, poiché la modifica recata con l'art. 1, comma 2, è una conseguenza logica e proporzionale dell'aumento del numero dei mandati consecutivi operata con l'art. 1, comma 1, le censure rivolte a quest'ultimo si estendono al primo.

3.- Nel merito, le questioni sono fondate.

La Provincia autonoma di Trento ha esercitato la competenza legislativa primaria attribuitale dall'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale, a tenore del quale «la legge provinciale, approvata dal Consiglio provinciale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo».

Si tratta della cosiddetta legge statutaria - introdotta per tutte le autonomie speciali (ad eccezione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol) dalla legge cost. n. 2 del 2001 - che, ai sensi dello stesso art. 47, secondo comma, dello statuto speciale, incontra i limiti della «armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», del «rispetto degli obblighi internazionali» e «dell'osservanza» delle norme statutarie previste nel medesimo Capo (del Titolo II).

Con le disposizioni impugnate il legislatore provinciale, ponendosi in contrasto con il divieto del terzo mandato consecutivo, ha ecceduto siffatti limiti.

Per le ragioni che si illustreranno meglio appresso, deve infatti ritenersi che il divieto in questione non sia imposto dalla Costituzione (*infra*, punto 8) e tuttavia valga anche per le autonomie speciali, sia perché - allo stato attuale della legislazione - deve considerarsi un principio generale dell'ordinamento (*infra*, punto 6), sia in ragione del necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive (*infra*, punto 7).

4.- A proposito del medesimo divieto posto dall'art. 51, comma 2, t.u. enti locali per i comuni più popolosi, questa Corte, con la sentenza n. 60 del 2023, ha osservato come esso - sin dalla sua introduzione ad opera dell'art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale) - sia stato pensato dal legislatore quale «temperamento "di sistema"» rispetto alla contestuale introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia.

Non solo, ma siffatta limitazione al diritto di elettorato passivo - «in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare» - riflette anche «una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale» (così, ancora, la sentenza n. 60 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2024).

5.- Con la recente sentenza n. 64 del 2025 - a proposito dell'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004 adottata per le regioni ordinarie in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost. - si è chiarito che quanto affermato per i sindaci vale, «a fortiori, per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto, dato che costoro [...] assommano in sé ampi poteri, sino al punto che in dottrina la relativa forma di governo è anche stata definita "iperpresidenziale"».

La forma di governo introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), infatti, si caratterizza: «a) per il potere del Presidente di nominare o revocare i componenti della Giunta (art. 122, quinto comma, Cost.), scegliendoli anche al di fuori del Consiglio regionale; b) per il principio aut simul stabunt aut simul cadent, ossia per un meccanismo che lega il destino del Con-



siglio regionale a quello del Presidente della Giunta e viceversa, e che si articola, da un lato, nella regola secondo cui la perdita della carica da parte del secondo (per dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte) comporta lo scioglimento del primo e il ritorno alle urne (art. 126, terzo comma, Cost.) e, dall'altro, nella regola per cui il Consiglio, per rimuovere il Presidente della Giunta (e quest'ultima), può solo approvare, a maggioranza assoluta, una mozione di sfiducia, ovvero passare per le dimissioni contestuali della maggioranza dei propri eletti (art. 126, commi secondo e terzo, Cost.), con la conseguenza necessaria, anche in questi casi, dello scioglimento del medesimo Consiglio e del ritorno alle urne; c) correlativamente, per l'assenza di un rapporto di fiducia diretto tra i due organi, sostituito da un rapporto di "non sfiducia"» (sentenza n. 64 del 2025 citata).

Nella medesima sentenza si è aggiunto che anche per i presidenti di giunta regionale il legislatore ha considerato il divieto del terzo mandato consecutivo, da un lato, un temperamento di sistema rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da «"ponderato contraltare"»; e, dall'altro, «un bilanciamento tra contrapposti principi», ossia un «delicato punto di equilibrio» tra il diritto di elettorato passivo e il diritto di elettorato attivo, nonché gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni.

Tale scelta legislativa, proprio per la sua *ratio* e per la natura dei diritti e degli interessi coinvolti, una volta compiuta, non può che imporsi, quale principio fondamentale, in condizioni di «uniformità normativa, su tutto il territorio nazionale» (ancora, sentenza n. 64 del 2025).

6.- La connessione del divieto in questione con i menzionati diritti e principi costituzionali caratterizzanti la stessa forma di Stato spiega perché esso va ascritto anche ai principi generali dell'ordinamento, che si impongono, quali limiti alla loro potestà legislativa primaria, a quelle autonomie speciali, come la Provincia autonoma di Trento, la cui forma di governo (in seguito alle modifiche statutarie apportate dalla legge costituzionale n. 2 del 2001) si caratterizza, al pari di quella delle regioni ordinarie, per l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente e per i suoi conseguenti ampi poteri.

Anche nel loro caso, infatti, la regolamentazione del limite ai mandati consecutivi, in primo luogo, «incide sulle condizioni di accesso alla carica apicale, con rilevanti ricadute sull'assetto complessivo» dell'ente regionale (o provinciale), e «individua un punto di equilibrio tra plurime esigenze di rilievo costituzionale» (sentenza n. 60 del 2023).

Anche nel loro caso, in secondo luogo, ricorre l'esigenza democratica di «bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere» (sentenza n. 64 del 2025): tale esigenza riguarda, segnatamente, gli organi monocratici titolari di potere politico che hanno un ruolo significativo nella dialettica democratica.

Come messo in luce dalla Commissione di Venezia nel citato report «Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions», infatti, la democrazia moderna può funzionare solo «con o attraverso limitazioni» che siano predeterminate come «legittime e ragionevoli» e la limitazione ai mandati politici è uno dei «principi chiave» che «limitano» la democrazia, ma che «allo stesso tempo la rendono possibile».

7.- Il divieto in questione si impone alle ricordate autonomie speciali anche a tutela del principio costituzionale di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, che parimenti assurge a limite della loro competenza legislativa primaria in materia elettorale.

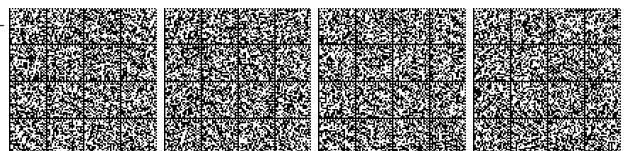
Il rispetto di tale limite non comporta il disconoscimento di quella potestà legislativa, ««[...] ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi 'di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza' (cfr: *ex plurimis* sentenza n. 235 del 1988)» (sentenza n. 143 del 2010; in termini, sentenze n. 288 del 2007, n. 539 del 1990 e n. 189 del 1971)» (sentenza n. 60 del 2023).

Come questa Corte ha già affermato, del resto, le autonomie speciali, nel disciplinare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, per quanto rimesse alla loro competenza legislativa primaria, sono comunque tenute al rispetto dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano «espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.» (sentenza n. 143 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 148 del 2025, n. 134 del 2018 e n. 294 del 2011).

Tra questi principi, per le ragioni già esposte ai punti 5, 6 e 7 - ossia per la sua *ratio* di temperamento di sistema dell'elezione diretta e di punto di equilibrio tra contrapposti diritti e principi fondamentali - deve annoverarsi quello del divieto del terzo mandato consecutivo recato dal citato art. 2, comma 1, lettera f).

8.- Non conduce a conclusioni diverse il rilievo svolto dalla Provincia autonoma di Trento, secondo cui la giurisprudenza costituzionale non ha mai affermato che il divieto in parola è costituzionalmente imposto e ha precisato, anzi, che esso riflette un punto di equilibrio la cui concreta determinazione è rimessa al legislatore statale.

Invero, la Costituzione non impone il divieto del terzo mandato e spetta al legislatore statale individuare, a monte, il punto di equilibrio tra i ricordati e contrapposti principi costituzionali che sottende il limite temporale all'esercizio delle cariche monocratiche apicali elette a suffragio universale e diretto.



Ciò che conta, tuttavia, nell'odierna prospettiva, è che, una volta fissato, quel punto di equilibrio si impone, a valle, anche alle autonomie speciali sia come principio generale dell'ordinamento che per il necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive.

9.- Parimenti inconferente appare l'ulteriore rilievo svolto dalla resistente, secondo cui questa Corte ha affermato che il «disegno delle autonomie speciali, definito da statuti dotati di rango costituzionale, è diverso da quello delle regioni ordinarie e il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente, non essendovi per le prime la competenza legislativa concorrente dello Stato delineata in Costituzione per le regioni ordinarie» (sentenza n. 64 del 2025).

Si tratta, infatti, di una affermazione volta a escludere, in generale, la piena sovrapposibilità del quadro delle competenze in punto di materia elettorale e forma di governo tra regioni ordinarie e autonomie speciali, ma che nulla dice sui limiti alla legislazione primaria delle seconde.

10.- Non è condivisibile, poi, l'argomento a contrario della Provincia autonoma di Trento per cui il legislatore costituzionale del 2001, prevedendo espressamente il divieto del terzo mandato consecutivo solo nello statuto speciale della Regione siciliana, avrebbe rimesso alle altre autonomie speciali - e in particolare alle loro leggi statutarie - la concreta determinazione della limitazione ai mandati.

La presenza del divieto nello statuto della Regione siciliana ha una sua più semplice giustificazione storica e istituzionale.

Per tale Regione, infatti, come emerge dai lavori parlamentari, il legislatore costituzionale ha inteso recepire integralmente la cosiddetta "legge-voto", approvata quasi all'unanimità dall'Assemblea regionale siciliana e recante tutte le modifiche poi apportate al suo statuto, ivi compresa quella sul divieto del terzo mandato.

11.- Nemmeno condivisibili sono gli ulteriori argomenti della resistente incentrati sulla presenza di peculiari situazioni locali che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 148 del 2025, n. 60 del 2023, n. 283 e n. 143 del 2010, n. 288 del 2007, n. 276 del 1997, n. 539 del 1990, n. 189 del 1971 e n. 108 del 1969), giustificherebbero una deroga all'esigenza di uniformità di trattamento nella regolazione dell'accesso alla carica di Presidente della Provincia.

Tali peculiarità sarebbero date da: *a)* la presenza in entrambe le Province autonome «di una pluralità di minoranze linguistico-culturali»; *b)* la regola fissata dallo statuto speciale all'art. 48, primo comma, per cui, in caso di scadenza anticipata di uno dei due Consigli provinciali (che formano il Consiglio regionale), il Presidente della Provincia rieletto non dura per l'intero mandato, ma solo per il tempo rimanente all'altro Consiglio.

11.1.- Quanto al primo dei due argomenti, la resistente non spiega perché la presenza di minoranze linguistiche giustificherebbe un numero di mandati più elevato e, quindi, un vertice monocratico eletto direttamente ancora più forte rispetto al resto del territorio nazionale.

Va osservato, al contrario, che, per le autonomie ove la presenza delle minoranze in questione è più radicata (Provincia autonoma di Bolzano e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), il legislatore costituzionale ha optato - fino a diversa scelta da parte della legge statutaria - per il mantenimento della elezione consiliare del Presidente: ciò sulla base del presupposto implicito che quelle minoranze trovino una più adeguata rappresentanza politica e una maggiore tutela (non in un organo monocratico eletto a suffragio universale e diretto *ma*) nel Consiglio provinciale e regionale, ossia in un organo collegiale.

11.2.- Quanto al secondo argomento, la possibilità che uno dei mandati duri meno dell'ordinario quinquennio costituisce pur sempre un'evenienza "patologica" dovuta alla scadenza anticipata del precedente e, in quanto tale, non può giustificare - come accade con le previsioni impugnate - un innalzamento del tetto ai mandati anche per l'ipotesi del loro regolare compimento.

Essa, per contro, può giustificare, ad opera del legislatore provinciale, una regolazione dei cosiddetti spazi "interstiziali" (sentenza n. 64 del 2025).

Non a caso, alcune legislazioni regionali prevedono una durata temporale minima perché un mandato possa essere computato ai fini dell'operatività del limite. La stessa Provincia autonoma di Trento, del resto, ha regolato tale aspetto, stabilendo che il divieto del terzo mandato opera solo a condizione che il Presidente uscente abbia già svolto nei due mandati pregressi almeno quarantotto mesi, anche non consecutivi (innalzati, con la modifica in esame, a settantadue in relazione ai pregressi tre mandati).

12.- Pur trattandosi di profilo non dedotto dalla resistente, è il caso di precisare che nemmeno possono ravvisarsi peculiari condizioni locali atte a giustificare un regime derogatorio nelle circostanze che, per la Provincia autonoma di Trento, il principio del simul stabunt simul cadent è parzialmente attenuato ed è prevista una mozione di sfiducia individuale nei confronti di uno o più assessori.

12.1.- Quanto al principio del "simul simul", in primo luogo, lo statuto speciale per entrambe le Province non regola, a regime, le due ipotesi "fisiche" dell'impedimento permanente e della morte del Presidente, che sono invece disciplinate dalla legge elettorale provinciale in modo parzialmente diverso rispetto a quanto previsto per le regioni ordinarie in Costituzione e per le altre autonomie speciali nei relativi statuti (ove comportano sempre le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio).



In particolare, la legge prov. Trento n. 2 del 2003 dispone, all'art. 5, comma 4, che l'impedimento permanente e la morte che intervengano dopo tre anni dall'inizio della legislatura non portano alla sua automatica conclusione: in questo caso, «il Consiglio provinciale rimane in carica per l'ordinaria amministrazione ed elegge, per la restante parte della legislatura, il nuovo Presidente della Provincia, scegliendolo tra i propri componenti».

12.2.- Parzialmente eccentrico è anche il regime delle dimissioni del Presidente: all'art. 5, comma 3, della medesima legge provinciale è previsto, infatti, che, qualora egli le presenti negli ultimi dodici mesi della legislatura, la Giunta e il Consiglio provinciale rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla scadenza del quinquennio e le funzioni di Presidente della Provincia sono svolte dal vicepresidente, ovvero dall'assessore più anziano di età in caso di assenza, impedimento o cessazione dalla carica del vicepresidente.

12.3.- Tutte le ricordate previsioni si spiegano con la volontà del legislatore provinciale di limitare i casi di elezione di un Consiglio e di un Presidente destinati a durare in carica per un tempo ridotto, ossia fino al termine del mandato del Consiglio dell'altra Provincia autonoma, ai sensi di quanto previsto dal citato art. 48, primo comma, dello statuto speciale.

12.4.- Tali ipotesi, per quanto qui rileva, pur facendo registrare una parziale deroga al principio del "simul simul", sono, tuttavia, marginali e non in grado di mutare l'assetto di fondo dei rapporti tra poteri proprio della forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente: *a)* quanto all'impedimento permanente e alla morte, perché si tratta di evenienze statisticamente infrequenti e politicamente non significative, oltre che disciplinate in modo diverso solo nell'ultimo biennio; *b)* quanto alle dimissioni, perché - anche a prescindere dalla compatibilità o meno di siffatta previsione con lo statuto speciale - disciplinate diversamente solo nell'ultimo tratto del mandato (l'ultimo dei cinque anni).

12.5.- Anche la previsione della mozione di sfiducia individuale nei confronti di uno o più assessori, pur costituendo un parziale limite al potere del Presidente di (nomina *e*) revoca dei componenti della Giunta, non è idonea a stravolgere l'impianto di fondo del sistema della sua elezione diretta.

Tale sistema, infatti, resta pur sempre caratterizzato non solo da ampi residui poteri del Presidente medesimo nei confronti del Consiglio regionale e della Giunta, ma anche dal suo plus di legittimazione derivante dall'investitura popolare diretta e dal connesso rischio di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere.

13.- Alla luce delle considerazioni che precedono, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia autonoma di Trento, approvato ai sensi dell'art. 47 dello statuto speciale e recante «Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia autonoma di Trento, approvato ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e recante «Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003».*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250211



## N. 212

*Sentenza 17 novembre - 30 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, quale componente del tribunale dell'appello, si sia pronunciato in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato (ex art. 310 cod. proc. pen.), quando la pronuncia riguardi aspetti non meramente formali del provvedimento impugnato - Omessa previsione - Violazione dei principi della terzietà e imparzialità della giurisdizione - Illegittimità costituzionale.**

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, quale componente del tribunale del riesame, si sia pronunciato in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato (ex art. 309 cod. proc. pen.) - Omessa previsione - Disposizione avente la stessa natura di altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, primo comma, 27, secondo comma, e 101.

## 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

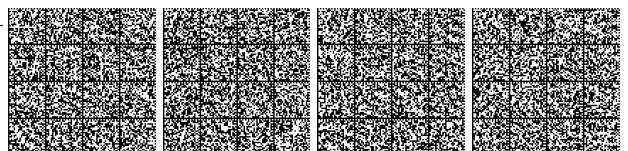
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Caltanissetta, nel procedimento penale a carico di G. G. con ordinanza del 6 marzo 2025, iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 17 novembre 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;  
deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 marzo 2025 iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2025, la Corte d'appello di Caltanissetta ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, primo comma, 27, secondo comma, e 101 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità con la funzione di giudice dell'udienza preliminare nel processo penale



a carico degli imputati maggiorenni, del giudice che si sia pronunciato in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato nell'ambito del procedimento di appello di cui all'art. 310 cod. proc. pen., qualora la pronuncia abbia riguardato aspetti non meramente formali del provvedimento impugnato.

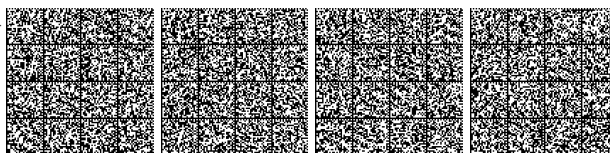
Il giudice *a quo* espone di essere chiamato a decidere sulla dichiarazione di ricsuzione proposta nei confronti del giudice dell'udienza preliminare di un processo penale con plurimi imputati: dichiarazione presentata da uno di questi e motivata dal fatto che il giudice ricsuato si era pronunciato, quale componente del Tribunale ordinario di Caltanissetta, sull'appello ex art. 310 cod. proc. pen. proposto dal ricsuante avverso l'ordinanza di rigetto della propria richiesta di sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con altra meno afflittiva. Il rimettente precisa che il giudice ricsuato si era pronunciato sull'appello proposto avverso l'ordinanza che aveva provveduto in ordine alla misura cautelare personale applicata nei confronti di G. G. per gli stessi fatti che avevano portato alla richiesta di rinvio a giudizio e alla celebrazione dell'udienza preliminare dinnanzi a sé, e che, in tale occasione, si era pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza oggetto del gravame. Aggiunge, infine, che la richiesta di astensione, proposta dal giudice dell'udienza preliminare per questa ragione, era stata rigettata dal Presidente del Tribunale di Caltanissetta.

2.- Tanto premesso, il giudice rimettente si sofferma, innanzitutto, sui mutamenti subiti nel corso del tempo dall'udienza preliminare, che non può più ritenersi un mero momento di passaggio prima dell'apertura della fase del giudizio, essendo divenuta ormai una delle sedi di valutazione della causa nel merito, così da essere rilevante anche nei termini della rilevazione di un pregiudizio, per i casi di sussistenza della incompatibilità (sentenza n. 224 del 2001). Vengono, infatti, in rilievo i poteri attribuiti al GUP, il quale non solo può disporre l'integrazione delle indagini, ma può anche assumere prove d'ufficio, se decisive ai fini della sentenza di non luogo a procedere, con il conseguente venire meno di quella caratteristica di sommarietà della fase, inizialmente attribuita alla udienza preliminare. Anche le decisioni che la concludono assumono quindi un valore differente. L'art. 425 cod. proc. pen. pone, infatti, il giudice innanzi a una valutazione di merito circa l'esistenza e consistenza dell'accusa che si traduce in una scelta dicotomica: sentenza di non luogo a procedere o decreto che dispone il giudizio, pronunce entrambi pregiudicabili da atti anteriori e a loro volta idonee a pregiudicare atti successivi.

3.- Ciò chiarito, il rimettente sottolinea come tale quadro normativo dell'udienza preliminare sia diverso da quello che era stato, a suo tempo, oggetto di valutazione da parte di questa Corte con la sentenza n. 290 del 1998, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva, nel processo penale a carico di imputati minorenni, l'incompatibilità con la funzione di GUP del giudice che, come componente del tribunale del riesame, si fosse pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, e, stante l'identità della funzione di giudizio in sede di riesame e in sede di appello sotto il profilo della loro forza pregiudicante il giudizio sul merito dell'ipotesi, anche l'incompatibilità con la funzione di GUP del giudice che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine ad una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si fosse pronunciato su aspetti non esclusivamente formali della predetta ordinanza.

Si evidenzia, dunque, che il distinguo operato in tale pronuncia tra GUP del tribunale ordinario (non incompatibile a fronte del pregresso svolgimento della funzione del giudice dell'appello cautelare) e GUP minorile (incompatibile in caso di precedente esercizio della predetta funzione) era legato a una disciplina dell'udienza preliminare del tutto differente da quella attuale, modificata dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense). Sul punto si aggiunge che, attualmente, anche dopo 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), l'udienza preliminare è divenuta ancor più una fase centrale nell'accertamento del fatto contestato, con un controllo rigoroso dell'operato del pubblico ministero.

4.- Tanto esposto sulla natura dell'udienza preliminare, il giudice *a quo* richiama una serie di pronunce di questa Corte in materia di incompatibilità del giudice, soffermandosi, in particolare, sulla sentenza n. 131 del 1996, che, con riferimento al giudice del dibattimento, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede: l'incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che come componente del tribunale del riesame (art. 309 cod. proc. pen.) si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato; l'incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato (art. 310 cod. proc. pen.) si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza anzidetta».



5.- Alla luce delle richiamate decisioni e del loro portato motivazionale, il rimettente - stante il carattere tassativo delle ipotesi di incompatibilità ex art. 34 cod. proc. pen., di ostacolo all'estensione in via analogica delle disposizioni che le contemplano a casi diversi da quelli in esse considerati - solleva, dunque, le predette questioni di legittimità costituzionale.

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

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 56 del 2025), la Corte d'appello di Caltanissetta ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, primo comma, 27, secondo comma, e 101 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede l'incompatibilità con la funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, quale componente del tribunale dell'appello di cui all'art. 310 cod. proc. pen., si sia pronunciato in ordine a una misura cautelare personale applicata all'imputato per i medesimi fatti, quando la pronuncia riguardi aspetti non meramente formali del provvedimento impugnato.

2.- Le questioni sono fondate, con riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., con assorbimento dei rimanenti parametri.

3.- Questa Corte ha costantemente affermato che la «disciplina sull'incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento trova la sua *ratio* nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice, mirando a escludere che questi possa pronunciarsi condizionato dalla "forza della prevenzione", cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima res iudicanda (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2025, n. 93 del 2024, n. 64, n. 16 e n. 7 del 2022, n. 183 del 2013, n. 153 del 2012, n. 177 del 2010 e n. 224 del 2001). L'imparzialità del giudice richiede, infatti, 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. 155 del 1996)» (sentenza n. 172 del 2023).

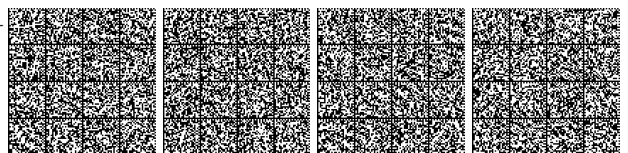
Con specifico riferimento alle fattispecie di cosiddetta incompatibilità "orizzontale" di cui al censurato comma 2 dell'art. 34 cod. proc. pen. - ossia all'incompatibilità attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che la precede -, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che essa «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)» (sentenze n. 74 del 2024 e n. 16 del 2022).

3.1.- Quanto al secondo fattore, l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. individua la "sede pregiudicata" nella partecipazione al «giudizio» (sentenza n. 74 del 2024), dovendosi per tale intendere «ogni processo che, in base a un esame delle prove, pervenga a una decisione di merito» (sentenza n. 209 del 2024).

A tale nozione va ricondotto non solo il giudizio dibattimentale ma anche, ad esempio, il giudizio abbreviato (sentenza n. 401 del 1991), l'applicazione della pena su richiesta delle parti (ordinanza n. 151 del 2004), e, per quanto qui di interesse, l'udienza preliminare (così, sentenze n. 93 del 2024, n. 16 del 2022, n. 400 del 2008, n. 335 del 2002 e n. 224 del 2001; ordinanze n. 20 del 2004 e n. 367 del 2002).

L'inclusione dell'udienza preliminare tra i momenti di «giudizio» si deve all'evoluzione di cui la stessa è stata protagonista ad opera della legge n. 479 del 1999, oltre che, successivamente, del d.lgs. n. 150 del 2022. Infatti, a seguito delle importanti innovazioni introdotte dalla prima di tali novelle, l'udienza preliminare ha subito una profonda trasformazione sul piano sia della quantità e qualità di elementi valutativi che vi possono trovare ingresso, sia dei poteri correlativamente attribuiti al giudice, sia, infine, per ciò che attiene alla più estesa gamma delle decisioni che lo stesso giudice è chiamato ad adottare; mentre il successivo decreto legislativo ha previsto una nuova regola di giudizio, in base alla quale il giudice dell'udienza preliminare deve disporre il rinvio a giudizio solo quando, all'esito dell'udienza, ritenga possibile «formulare una ragionevole previsione di condanna». Essa è stata dunque ritenuta da questa Corte un momento deliberativo privo dei «caratteri di sommarietà» che originariamente la caratterizzavano (tra le tante, sentenze n. 335 del 2002 e n. 224 del 2001; ordinanza n. 150 del 2024).

3.2.- Quanto, invece, all'"attività pregiudicante", la giurisprudenza costituzionale ha da tempo precisato le condizioni che devono contestualmente sussistere affinché si configuri la necessità costituzionale di prevedere un'ipotesi di incompatibilità endoprocessuale: le preesistenti valutazioni devono cadere sulla medesima res iudicanda; il giudice deve essere stato chiamato a effettuare una valutazione di atti anteriormente compiuti, in maniera strumentale all'assun-



zione di una decisione (e non semplicemente aver avuto conoscenza di essi); tale valutazione deve attenere al merito dell'ipotesi accusatoria (e non già al mero svolgimento del processo); infine, le precedenti valutazioni devono collocarsi in una diversa fase del procedimento (sentenze n. 182 del 2025, n. 209 e n. 74 del 2024, ma anche, tra le altre, sentenze n. 172 e n. 91 del 2023 e n. 64 del 2022).

A tale ambito viene ricondotta anche l'attività svolta dal giudice in fase di applicazione, modificazione o estinzione di una misura cautelare nonché in sede di riesame e appello ex artt. 309 e 310 cod. proc. pen., nei limiti in cui, quanto a quest'ultima ipotesi, attraverso l'appello, egli sia chiamato a un sindacato su aspetti sostanziali e non esclusivamente formali dell'ordinanza impugnata.

Questa Corte ha, infatti, da tempo superato il proprio precedente orientamento, in base al quale il merito dell'accusa e le cautele appartenevano ad ambiti distinti per oggetto e funzione, con la conseguenza che le pronunce sulla libertà personale, comprese quelle assunte in sede di riesame o di appello de libertate, non si riteneva comportassero valutazioni idonee a tradursi in un giudizio che interferisse con quello sul merito della res iudicanda, tale da compromettere (o far apparire compromessa) l'imparzialità della decisione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato (sentenze n. 124 del 1992 e n. 502 del 1991; ordinanza n. 516 del 1991). A partire già dalla sentenza n. 432 del 1995, è stato, infatti, affermato che le decisioni relative all'applicazione delle misure cautelari sono, in linea di principio, idonee a costituire attività pregiudicante, in quanto presuppongono sempre un giudizio prognostico su detta responsabilità, trattandosi di giudizio che, anche alla luce del nuovo codice di rito, nonché delle modifiche introdotte dalla legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa), è divenuto più approfondito che in passato e tale da superare, ai fini che interessano, la distinzione tra valutazioni di tipo indiziario, rilevanti ai fini della cautela, e giudizio sul merito dell'accusa, basato su elementi di prova (sentenze n. 153 del 2012, n. 131 del 1996 e n. 432 del 1995).

4.- Come detto, tale principio è stato affermato anche con riferimento al componente del tribunale del riesame o dell'appello de libertate che si sia pronunciato su una misura cautelare personale (con la precisazione, per l'ipotesi ex art. 310 cod. proc. pen. - ove la cognizione, a differenza dell'ipotesi di cui all'art. 309 cod. proc. pen., è limitata ai motivi proposti -, che egli si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza che provvede sulla misura cautelare). E ciò sulla base della considerazione che, anche in questi casi, il giudice è chiamato a effettuare un giudizio prognostico sulla responsabilità penale secondo il parametro dei gravi indizi di colpevolezza, nella prospettiva di una consistente probabilità di condanna dell'imputato e della sua sottoposizione in concreto a una pena.

4.1.- Sulla base di tali considerazioni, la già citata sentenza n. 131 del 1996 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità con la «funzione di giudizio» del giudice che, come componente del tribunale del riesame, si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, nonché del giudice che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza anzidetta.

In tale sentenza questa Corte ha, innanzitutto, ricordato che i principi elaborati in materia di incompatibilità devono trovare applicazione anche nel rapporto tra adozione di provvedimenti cautelari personali e giudizio sul merito dell'imputazione, in quanto, alla luce delle modifiche operate dalla già citata legge n. 332 del 1995, le pronunce cautelari presuppongono sempre un giudizio prognostico di segno positivo sulla responsabilità, ancorché basato su indizi e non ancora su prove, implicando, quindi, valutazioni idonee a comportare un pregiudizio sul merito dell'accusa.

Ciò premesso, in tale pronuncia è stato osservato che il riesame ex art. 309 cod. proc. pen. dell'atto che dispone la misura cautelare comporta valutazioni di merito del medesimo genere di quelle che, compiute dal giudice per le indagini preliminari in sede di applicazione della misura, avevano indotto la Corte stessa, nella sentenza n. 432 del 1995, a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevedeva che detto giudice non potesse partecipare al giudizio dibattimentale. Le medesime considerazioni sono state ritenute valedoli anche in relazione alla mancata previsione dell'incompatibilità con la «partecipazione al giudizio» del giudice che abbia composto il collegio investito dell'appello ex art. 310 cod. proc. pen. nei confronti delle ordinanze in materia di misure cautelari personali riguardanti chi si trovi a essere imputato in tale giudizio, limitatamente al caso in cui il tribunale dell'appello sia stato chiamato a sindacare valutazioni sostanziali, precedentemente compiute dal giudice che ha disposto sulla misura, con l'esclusione dell'ipotesi in cui il tribunale si sia pronunciato soltanto su aspetti meramente formali dell'ordinanza che dispone sulla misura cautelare personale, senza influenza sull'esistenza degli indizi di colpevolezza ovvero sulla sussistenza delle esigenze cautelari, le quali possono, comunque, riflettersi sulla posizione sostanziale dell'imputato nel giudizio.

5.- La pronuncia ora ricordata ha riguardato, peraltro, come si desume dalla motivazione, l'incompatibilità con la funzione di giudice del dibattimento e non anche quella alla funzione di giudice dell'udienza preliminare.



Tanto è vero che questa Corte, con la successiva dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 290 del 1998, ha esteso l'incompatibilità - in entrambi i casi dianzi indicati (partecipazione del giudice al riesame di misure cautelari personali e all'appello de libertate, se la relativa decisione non attenga ad aspetti esclusivamente formali) - anche alla funzione di giudice dell'udienza preliminare, ma limitatamente al processo minorile: ciò, sul rilievo che - diversamente da quanto avveniva all'epoca nel processo ordinario, nel quale l'udienza preliminare si caratterizzava come momento meramente processuale - nell'udienza preliminare del processo penale a carico di imputati minorenni il giudice era chiamato già allora a una funzione qualificabile come «giudizio», potendo egli adottare un'ampia gamma di pronunce conclusive del processo implicanti valutazioni di merito.

6.- E, dunque, stante la pacifica riconducibilità, per quanto sin qui detto, dell'udienza preliminare, come oggi disciplinata, alla nozione di «giudizio», deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità con la funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, come componente del tribunale dell'appello ex art. 310 cod. proc. pen. avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza anzidetta.

7.- Il giudice rimettente solleva le questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata - nel rispetto del principio di rilevanza nel giudizio *a quo* - unicamente con riferimento alla ipotesi dell'art. 310 cod. proc. pen. e non anche nella parte in cui essa non prevede come causa di incompatibilità la precedente partecipazione al collegio del riesame di misure cautelari personali ex art. 309 cod. proc. pen.

Tuttavia, la disposizione censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima anche in tale parte, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), stante l'identità - già posta in evidenza dalle ricordate sentenze n. 290 del 1998 e n. 131 del 1996 - della funzione di giudizio in sede di riesame e in sede di appello de libertate sotto il profilo della loro forza pregiudicante il giudizio sul merito dell'ipotesi accusatoria (salva, per l'appello, la sopra delineata limitazione) e, quindi, dell'esistenza della medesima ragione d'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità con la funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza anzidetta;

2) 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. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità con la funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, come componente del tribunale del riesame, si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 213

*Sentenza 2 - 30 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Giudice onorario - Requisiti per il conferimento dell'incarico, introdotti mediante delegazione legislativa - Titoli di preferenza - Prevalenza, in caso di uguale titolo di preferenza, della maggiore anzianità professionale o di servizio - Limiti - Valutazione massima di dieci anni di anzianità - Violazione dei principi e criteri di delega - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 4, comma 4.
- Costituzione, art. 76.

## 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 dell'art. 4, comma 4, lettera *a*), del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, nel procedimento vertente tra C. B. e Ministero della giustizia e altri, con ordinanza del 9 gennaio 2025, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di C. B. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;  
udita l'avvocata dello Stato Daniela Nardo per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 9 gennaio 2025, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera *a*), del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57).



L'art. 4, nel prevedere i requisiti per il conferimento dell'incarico di magistrato onorario, individua i titoli di preferenza (comma 3) e stabilisce che, in caso di uguale titolo di preferenza, abbia prevalenza, in primo luogo, «la maggiore anzianità professionale o di servizio, con il limite massimo di dieci anni di anzianità» (comma 4, lettera *a*). Di seguito indica, come successivo criterio di preferenza, «la minore età anagrafica» (comma 4, lettera *b*) che, a sua volta, sopranza «il più elevato voto di laurea» (comma 4, lettera *c*).

Riferisce il giudice rimettente che, con il ricorso in decisione, sono stati impugnati il bando di concorso (pubblicato l'11 aprile 2023) e le relative graduatorie, provvisorie e definitive, delle procedure di selezione per l'ammissione al tirocinio ai fini della nomina a giudice onorario di pace, ovvero a vice procuratore onorario, presso l'Ufficio del Giudice di pace di Roma, presso la Procura della Repubblica di Roma e presso l'Ufficio del Giudice di pace di Ostia. Il ricorrente C. B., avvocato con più di dieci anni di esercizio della professione, ha ottenuto per tutte e tre le procedure l'egual punteggio di 3650, «corrispondente al limite massimo previsto dal bando di 10 anni di esercizio della professione forense». Egli, tuttavia, è risultato «in posizione non utile per l'ammissione al tirocinio», in quanto, «a parità di punteggio con altri avvocati, avevano ottenuto migliore posizionamento in graduatoria i concorrenti più giovani». In base a quanto previsto dal bando, infatti, «l'eccedenza oltre i 10 anni di "anzianità professionale"» risultava non computabile tra i titoli di preferenza.

In punto di rilevanza, il TAR sottolinea che le previsioni del bando sono «riproduttive di quelle del decreto delegato». La loro applicazione ha fatto sì «che il criterio della maggiore anzianità professionale comportasse la prevalenza del candidato con il limite dell'anzianità decennale, di modo che, tra candidati che potevano vantare almeno 10 anni di anzianità, risultasse in posizione più favorevole il candidato di minore età e non quello con la maggiore anzianità di carriera». Qualora, invece, fosse stato applicato il criterio previsto dall'art. 2, comma 3, lettera *c*), della legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), quello, cioè, dell'assoluta preferenza per il candidato con la maggiore anzianità, il ricorrente avrebbe ottenuto un posizionamento più favorevole, «in ragione della maggiore anzianità dallo stesso vantata». Né, a giudizio del rimettente, potrebbe addivenirsi alla disapplicazione del criterio contestato per contrasto con il divieto di discriminazioni in base all'età, di cui all'art. 6 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. La disposizione censurata, infatti, atterrebbe «solo alla graduazione dei vari titoli di preferenza e non all'età, ma all'esperienza professionale», e, quindi, non potrebbe dirsi in contrasto con quella comunitaria. L'esito favorevole dell'impugnazione potrebbe dunque discendere, mediante l'accertamento dell'illegittimità costituzionale, «solo [da] raffronto tra la disposizione del decreto delegato e il criterio, di diverso tenore, posto dalla legge delega».

In punto di non manifesta infondatezza, il TAR Lazio richiama la previsione dell'art. 2, comma 3, lettera *c*), della legge n. 57 del 2016 che, tra i principi e i criteri direttivi della delega al Governo circa i requisiti e le modalità di accesso alla magistratura onoraria, ha posto il seguente: «prevedere che a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia la precedenza chi ha minore età anagrafica». L'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 116 del 2017 ha poi stabilito che, in caso di uguale titolo di preferenza prevale, nell'ordine: «*a*) la maggiore anzianità professionale o di servizio, con il limite massimo di dieci anni di anzianità; *b*) la minore età anagrafica [...]». Pertanto, osserva il rimettente, nel decreto delegato «è stato introdotto un limite massimo di rilevanza della maggiore anzianità professionale, non previsto dalla legge delega, idoneo ad invertire l'ordine di preferenza dalla stessa stabilito». Infatti, mentre la legge-delega, in caso di parità tra i candidati aventi il titolo di avvocato, conferiva prevalenza al candidato che vantasse il periodo più lungo di esercizio della professione, il decreto delegato ha introdotto il limite massimo dei dieci anni per la valutazione del criterio dell'anzianità, «con la conseguenza che, in caso di candidati con anzianità superiore a dieci anni, risulta prevalente non quello con più anni di esercizio della professione, ma il più giovane».

Né - aggiunge il rimettente - dalla relazione illustrativa del decreto legislativo sarebbe dato individuare alcun chiarimento in ordine alla diversa disciplina del criterio di preferenza dell'anzianità professionale.

In definitiva, evidenzia il rimettente, «la delega sembra essere stata esercitata in termini diversi da quanto prescritto dalla legge 57/2016, di modo che l'applicazione del criterio del decreto delegato può portare ad esiti in contrasto diretto con quanto stabilito dal legislatore delegante».

2.- Nel giudizio si è costituito C. B., ricorrente nel giudizio *a quo*, assumendo la difesa di sé medesimo e concludendo per l'accoglimento della questione.

La parte, dopo aver riportato i dati di fatto salienti della controversia pendente dinnanzi al TAR Lazio, evidenzia la differente formulazione dell'art. 4, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 116 del 2017 rispetto a quella dell'art. 2, comma 3, lettera *c*), della legge-delega n. 57 del 2016, sottolineando di essere stato «posposto rispetto agli avvocati utilmente collocatisi in graduatoria solo in quanto più giovani, ma tutti con una minore "anzianità professionale"».



A suo giudizio, la previsione del decreto delegato, nella parte in cui prevede il limite massimo di dieci anni di anzianità professionale computabile, violerebbe gli artt. 76 e 77 Cost., per «contrasto con la finalità espressa dal legislatore di primazia della valorizzazione della “anzianità professionale” senza limiti (in ragione della delicatezza della funzione giudiziaria da ricoprirsì)».

Sarebbe, altresì, violato, sotto diversi profili, l'art. 3 Cost., e ciò anzitutto a causa della «ingiustificata discriminazione per età, in violazione del principio di ragionevolezza», risultando penalizzati «coloro che siano più avanti con l'età, eludendosi il fine avuto di mira dal legislatore». L'«appiattimento delle esperienze professionali», una volta superati i dieci anni di anzianità, farebbe sì che situazioni uguali siano trattate in modo diverso, «in spregio del principio di uguaglianza sostanziale e del criterio di prevalenza fissato dalla “Legge delega”». Si determinerebbe, inoltre, una «mancanza di uniformità di applicazione del criterio preferenziale», posto che, per i candidati che non arrivano alla soglia dei dieci anni, prevarrebbe la maggiore anzianità professionale, mentre per quelli che superano detta soglia, «neutralizzandosi il supero, prevale la “minore età anagrafica” sulla maggiore “anzianità professionale”».

Ancora, sarebbe violato l'art. 4 Cost., a causa della «irragionevole limitazione di prerogative e aspirazioni professionali» a danno di quei candidati che, come l'esponente, risultano preceduti in graduatoria da avvocati con minore anzianità professionale.

Si richiama, infine, l'art. 6 della direttiva 2000/78/CE, in tema di disparità di trattamento per ragioni di età, che esclude l'esistenza di una discriminazione laddove sia rinvenibile una giustificazione oggettiva e ragionevole derivante da una «finalità legittima», e si sottolinea che, nel caso *de quo*, «la finalità espressa dal legislatore [delegante] è opposta a quella conseguita» con la norma del decreto delegato.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e la non fondatezza della questione.

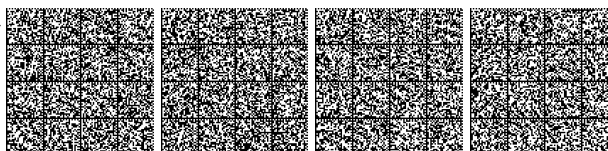
Sotto il primo profilo, la difesa statale deduce un difetto di motivazione sulla rilevanza. L'ordinanza di rimessione non avrebbe chiarito se l'intervento richiesto a questa Corte «possa effettivamente garantire al ricorrente la nomina a giudice onorario di pace», non essendo stata allegata, né «tantomeno provat[a]», la produzione di un possibile «effetto utile, sotto forma di riconoscimento di un punteggio tale, a titolo di anzianità, da sopravanzare i controinteressati ed ogni altro concorrente». Mancando di considerare il periodo di anzianità professionale maturato dal ricorrente, ma accennandosi solo all'avvenuta postergazione di quest'ultimo rispetto ad altri aspiranti, l'ordinanza di rimessione non avrebbe neppure «affermato che, in virtù di tale anzianità, lo stesso, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale [...], si sarebbe collocato in graduatoria in posizione utile».

Nel merito, a giudizio della difesa statale, sarebbe «erroneo» il percorso argomentativo del giudice *a quo*. Il legislatore delegato avrebbe, infatti, «recepito in maniera pedissequa» i principi indicati dalla legge-delega, dettando «una disciplina dei requisiti di accesso pressoché identica» a quella delineata dall'art. 2, comma 3, della legge n. 57 del 2016, sulla base di una «metodica di attuazione del principio di delega» che risulterebbe «non solo in linea con i principi esposti nel criterio elaborato dal legislatore delegante, ma che, anzi, appare opportuna in quanto opera un bilanciamento tra l'esigenza di valorizzare la pregressa attività professionale da un lato e, dall'altro, di consentire anche alle altre circostanze menzionate, quale ad esempio la minore età, di assolvere alla propria funzione di selezione». Se, infatti, il pregresso esercizio delle funzioni indicate dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 116 del 2017 «costituisce la dimostrazione di una migliore conoscenza della funzione che il magistrato onorario si appresta a compiere», l'intervenuta limitazione dei dieci anni, prevista dalla normativa delegata, «muove dall'evidente considerazione secondo la quale quanto più ci si allontana, nel tempo, dallo svolgimento di tali esperienze, tanto meno può ravvisarsi nelle medesime quel portato di maggiore competenza (e, dunque, di maggiore idoneità) che il legislatore ricerca al fine di individuare l'aspirante più idoneo e dunque da preferire rispetto agli altri».

La previsione censurata, pertanto, «lungi dal porsi in contrasto con il principio di delega», ne costituirebbe, piuttosto, una «doverosa attuazione», essendo «connessa alla *ratio* medesima del titolo di preferenza», con ciò restituendosi al titolo preferenziale indicato dalla legge-delega (l'anzianità professionale) «quel portato di effettività che, altrimenti, consentendosi la valorizzazione di esperienze assai risalenti nel tempo, sarebbe stato necessariamente eliso dal trascorrere del tempo».

4.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, C. B. ha svolto difese in replica agli argomenti sostenuti dall'Avvocatura dello Stato.

In punto di rilevanza, la parte fa notare che le procedure di selezione de quibus prevedono una «graduatoria a scorrimento, valevole 2 anni» (art. 8, commi 12 e 13, del bando di concorso). Ne deriverebbe il suo interesse ad ottenere l'accoglimento della questione, ravvisabile già per effetto della sua «ricollocazione in graduatoria, a prescindere dalla immediata ammissione al tirocinio». Ad ogni buon conto, come già «allegato e documentato» nel corso del giudizio principale, la parte sottolinea «che, computandosi l'intera “anzianità professionale”, lo scrivente risulterebbe primo tra



gli avvocati in tutte le 3 graduatorie impugnate». La «prova di resistenza» e, con essa, la dimostrazione del requisito della rilevanza, sarebbe dunque «data dalla utilità del ricollocamento in graduatoria, di per se, a prescindere dall'immediata ammissione al tirocinio pur spettante nella fattispecie *de qua*».

Quanto al merito della sollevata questione di legittimità costituzionale, si evidenzia che «la facoltà riconosciuta al legislatore delegato di individuare ulteriori (subordinati) criteri di prevalenza non può espandersi in contrasto con quelli espressi dal legislatore delegante, salvo incorrere in eccesso di delega (come accaduto nel caso *de quo*)». Circa l'opportunità - segnalata dalla difesa statale - di non valorizzare le esperienze professionali passate, qualora troppo distanti nel tempo, la parte privata replica osservando che «il legislatore delegante ha espresso differente criterio preferenziale, valorizzando la "minore età" soltanto a parità di "anzianità professionale", quindi solo in via subordinata».

### *Considerato in diritto*

1.- Il TAR Lazio, sezione prima, solleva, in riferimento all'art. 76 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 116 del 2017. Il predetto art. 4, comma 4, regola i criteri di prevalenza per il conferimento dell'incarico di magistrato onorario. La disposizione stabilisce che, in caso di parità tra i candidati quanto ai titoli di preferenza (indicati dal comma 3), «prevale, nell'ordine: *a*) la maggiore anzianità professionale o di servizio, con il limite massimo di dieci anni di anzianità; *b*) la minore età anagrafica; *c*) il più elevato voto di laurea».

A giudizio del rimettente, la previsione del limite massimo decennale, di cui alla lettera *a*), comporta che i candidati aventi il medesimo titolo professionale (nella specie, quello di almeno dieci anni di anzianità nell'esercizio della professione di avvocato) vengano selezionati unicamente in base alla minore età anagrafica, a nulla valendo la maggiore anzianità professionale, superiore ai dieci anni, che essi possano vantare. Tale è la fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, nella quale il ricorrente, avvocato con anzianità professionale superiore ai dieci anni, e comunque maggiore di quella posseduta da altri candidati, si è visto sopravanzare in graduatoria da questi ultimi unicamente in ragione della loro meno elevata età anagrafica.

Per contro - osserva il rimettente - la legge-delega aveva stabilito la prevalenza, senza alcun limite temporale, del criterio della maggiore anzianità professionale. L'art. 2, comma 3, lettera *c*), della legge n. 57 del 2016 aveva, infatti, previsto, tra i principi e i criteri direttivi ai quali avrebbe dovuto attenersi il legislatore delegato, il seguente: «prevedere che a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia la precedenza chi ha minore età anagrafica».

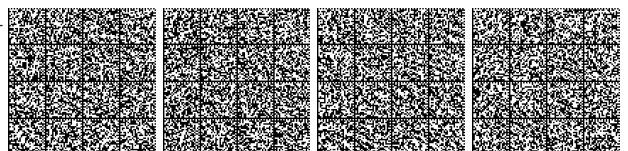
2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza. L'ordinanza di rimessione avrebbe indicato, quale unico vantaggio per il ricorrente all'esito di un eventuale accoglimento da parte di questa Corte, quello di ottenere un «posizionamento per lui più favorevole», senza alcun riferimento all'utile ingresso in graduatoria, corrispondente all'effettivo conseguimento del bene della vita consistente nell'ammissione al corso di tirocinio.

L'eccezione non è fondata.

Contrariamente a quanto osservato dalla difesa statale, il provvedimento di rimessione dà conto, in modo adeguato, delle reali possibilità dell'interessato di ottenere una utile posizione in graduatoria, in caso di sentenza favorevole di questa Corte. Già nella sua epigrafe, invero, l'ordinanza precisa che l'interesse del ricorrente è quello di essere «ricollocato» nelle impugnate graduatorie tenendo conto della intera «anzianità professionale» maturata». Nelle premesse in fatto, viene puntualizzato che, come da sua prospettazione, «il ricorrente risultava in posizione non utile per l'ammissione al tirocinio [...] poiché, a parità di punteggio con altri avvocati, avevano ottenuto migliore posizionamento in graduatoria i concorrenti più giovani, risultando l'eccedenza oltre i 10 anni di «anzianità professionale» non computabile». Infine, si aggiunge che il ricorrente «è risultato posposto rispetto ad altri concorrenti, avvocati, che avevano minore anzianità professionale, ma minore età anagrafica, in ragione dell'applicazione del limite massimo di 10 anni per l'utilizzo del criterio di preferenza dell'anzianità professionale».

Ne consegue che il rimettente mostra di aver già apprezzato la portata decisiva del limite temporale stabilito dalla disposizione censurata. Le riferite affermazioni consentono di desumere, in modo non implausibile, che senza la contestata limitazione la posizione «non utile» in graduatoria, attualmente ricoperta dal ricorrente, sarebbe divenuta «utile», in ragione del superamento degli altri candidati aventi minore anzianità.

La giurisprudenza costituzionale è ormai costante nel ritenere che il giudizio in ordine alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale «è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia



contraddittoria (sentenze n. 160 e n. 139 del 2023, n. 199 e n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo sindacare tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento» (così, tra le tante, sentenza n. 129 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto).

3.- Ancora in via preliminare, occorre precisare l'odierno *thema decidendum* come derivante dalle censure formulate dal TAR rimettente.

Nell'atto di costituzione, la parte ha evocato a sostegno dell'accoglimento delle questioni sollevate - oltre al vizio dell'eccesso di delega, e quindi alla violazione dell'art. 76 Cost., peraltro arricchito dal richiamo all'art. 77 Cost. - anche le previsioni costituzionali in tema di non discriminazione (art. 3 Cost.) e di tutela dei lavoratori e delle loro «prerogative e aspirazioni professionali» (con richiamo all'art. 4 Cost.). In tal modo, sono state sollevate censure che non trovano corrispondenza nella motivazione dell'ordinanza, che ha prospettato la questione unicamente sul parametro dell'art. 76 Cost.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie» (così, tra le tante, sentenza n. 239 del 2021, punto 5.5.1. del Considerato in diritto). L'odierna questione deve dunque essere esaminata in base al parametro costituzionale individuato dal TAR Lazio, che si riferisce unicamente al profilo dell'eccesso di delega legislativa.

4.- Nel merito, la questione è fondata.

In materia di delegazione legislativa, la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente ritenuto che il margine di discrezionalità da riconoscersi al Governo, nell'opera di attuazione dei principi e dei criteri direttivi individuati dal legislatore delegante, è tale da consentirgli di introdurre «norme che rappresentino un coerente sviluppo e», se del caso, «anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante» (tra le tante, sentenza n. 150 del 2022). Rimane, tuttavia, fermo che la discrezionalità dell'organo esecutivo deve essere «apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la *ratio* sottesa a questi ultimi» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 98 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Rilievo decisivo assume, nel caso di specie, la tecnica di redazione dei principi e dei criteri direttivi utilizzata dalla legge-delega che, per quanto riguarda la disciplina dei requisiti e delle modalità di accesso alla magistratura onoraria, ha scelto di indirizzare l'opera attuativa del legislatore delegato secondo un alto grado di specificità. L'art. 2, comma 3, della legge n. 57 del 2016 individua, infatti, con pronunciato dettaglio, sia i titoli preferenziali per la nomina a magistrato onorario (lettera *b*), sia i criteri di precedenza, a parità di titoli, per l'ammissione al tirocinio (lettera *c*). Particolarmente puntuale appare il tenore letterale di quest'ultima previsione, tale da non consentire altra soluzione, al legislatore delegato, se non quella della esatta trasposizione: «prevedere che a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia la precedenza chi ha minore età anagrafica».

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, all'organo esecutivo può riconoscersi un potere di «riempimento» normativo, che è pur sempre esercizio delegato di una funzione «legislativa» tutte le volte in cui vengano in rilievo «settori dell'ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad esame ed approvazione diretta delle Camere» (sentenza n. 96 del 2024, punto 6.1. del Considerato in diritto). Quando, invece, l'oggetto fissato dalla legge-delega assuma contorni oltremodo definiti e «assai puntual[i]», lo scrutinio di legittimità costituzionale concernente la conformità ai principi e criteri direttivi, nonché il connesso rispetto dei limiti della legge-delega, «è molto stretto» (sentenza n. 22 del 2024, punto 7 del Considerato in diritto).

In tale contesto, occorre ricordare, altresì, che il sindacato rimesso a questa Corte deve muovere dal dato letterale delle disposizioni della legge-delega, per poi svilupparsi nella prospettiva di «una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016; n. 146 e n. 98 del 2015; n. 119 del 2013) e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa (sentenza n. 278 del 2016)». Il percorso di indagine, così descritto, deve considerare il «rapporto inversamente proporzionale» che sussiste tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico: «meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo» (ancora, sentenza n. 22 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto).

Nel caso all'odierno esame, l'intenzione del legislatore delegante emerge, con netta evidenza, come già rilevato, dal dettaglio con cui sono esposti i principi e i criteri direttivi di cui alla lettera *c*) dell'art. 2, comma 3, della legge n. 57 del 2016. Si intendeva preferire, a parità di titoli di merito, il candidato in possesso della più estesa esperienza



professionale e, solo «in caso di ulteriore parità», il candidato più giovane di età. Non vi sono margini per possibili letture alternative, nemmeno a voler seguire un (sussidiario) approccio funzionale-teleologico il quale, peraltro, proprio in considerazione dell'intenzione palese del delegante, non sembra tale da poter condurre a risultati diversi.

In tale prospettiva, non hanno pregio gli argomenti difensivi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la limitazione decennale, introdotta dall'art. 4, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 116 del 2017, sarebbe il frutto di un bilanciamento tra le esigenze, entrambe considerate dal legislatore delegante, di valorizzare la pregressa attività professionale dei candidati e di favorire, al contempo, l'accesso alla magistratura onoraria per i candidati più giovani di età. Non vi è dubbio che, nell'ambito della riforma della magistratura onoraria, i due obiettivi siano stati perseguiti dal Parlamento, rinvenendo base normativa nel dettato della lettera *c*) dell'art. 2, comma 3, della legge-delega n. 57 del 2016; ma è altrettanto evidente che quest'ultima disposizione li ha previsti secondo un ordine di preferenza ben preciso, che vede sempre la prevalenza della maggiore esperienza professionale rispetto alla minore età anagrafica.

La previsione del decreto legislativo, oggetto di odierno esame, è tale, invece, da capovolgere l'ordine individuato dalla legge-delega. Come plasticamente emerge dalla fattispecie controversa nel giudizio principale, il rapporto tra i due criteri di preferenza è invero delineato, dal comma 4 dell'art. 4 del d.lgs. n. 116 del 2017, in modo tale che la «minore età anagrafica» dei candidati (lettera *b*), pur astrattamente sottordinata rispetto alla «maggiore anzianità professionale o di servizio» (di cui alla lettera *a*), risulta in concreto prevalere allorquando quest'ultima superi «il limite massimo di dieci anni di anzianità», introdotto dalla lettera *a*).

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 116 del 2017, limitatamente alle parole «, con il limite massimo di dieci anni di anzianità».

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera a), del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), limitatamente alle parole «, con il limite massimo di dieci anni di anzianità».*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

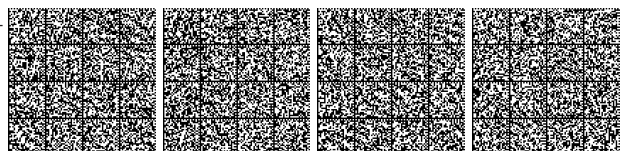
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 214

*Sentenza 9 - 30 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fattispecie aggravata dalla disponibilità di armi e dal numero di associati superiore a dieci - Trattamento sanzionatorio previsto per il “capo-promotore” - Reclusione non inferiore a ventiquattro anni - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 74, commi 1 e 4.
- Costituzione, artt. 3 e 27; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 49, paragrafo 3.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 74, 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), promosso dalla Corte d’appello di Lecce, sezione unica penale, nel procedimento penale a carico di V. A. con ordinanza del 29 gennaio 2025, iscritta al n. 60 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell’anno 2025.

Visti l’atto di costituzione di V. A. nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

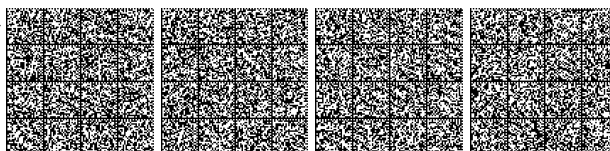
udito nell’udienza pubblica dell’8 ottobre 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi l’avvocato Ladislao Massari per V. A. e l’avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 ottobre 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 gennaio 2025, iscritta al n. 60 del registro ordinanze 2025, la Corte d’appello di Lecce, sezione unica penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 74, 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), nella parte in cui prevede per il “capo-promotore” di un’associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, aggravata dalla disponibilità di armi e dal numero di associati superiore a dieci, «la pena fissa di 24 anni di reclusione». Tale ordinanza è stata emessa nel giudizio sull’appello proposto da V. A. avverso



la sentenza con cui il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Lecce, in sede di giudizio abbreviato, aveva condannato l'imputato alla pena di venti anni di reclusione per i reati di cui agli artt. 74, commi 1, 2, 3 e 4, e 73 del menzionato d.P.R. n. 309 del 1990.

1.1.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* premette che l'appellante è stato condannato all'esito del giudizio abbreviato a una pena finale di venti anni di reclusione, alla cui determinazione il giudice di primo grado è pervenuto partendo da una pena base, per il reato associativo di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 aggravato ai sensi dei commi 3 e 4, pari ad anni ventiquattro di reclusione, aumentata per la recidiva e per le aggravanti contestate a trentasei anni. Pena contenuta, ai sensi dell'art. 78 del codice penale, in anni trenta e infine ridotta, per la scelta del rito, appunto a venti anni.

Le questioni sarebbero dunque rilevanti, in quanto, «nell'eventualità del rigetto di tutti i motivi di gravame proposti dalla difesa», la Corte d'appello «si troverebbe nella condizione di confermare anche il trattamento sanzionatorio comminato all'imputato dal GUP, dovendo fare applicazione della disposizione censurata senza possibilità di operare un'eventuale graduazione della pena rispetto al disvalore del fatto ed alla personalità dell'imputato».

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene anzitutto che la norma di cui all'art. 74, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990 contrasti con gli artt. 3 e 27 Cost.

Osserva, a tal proposito, che la disposizione censurata prevede «una pena che può qualificarsi come “fissa”, in quanto “non inferiore a ventiquattro anni di reclusione” [enfasi nell'originale], a fronte del limite massimo di tale pena detentiva stabilito, nell'art. 23 c.p., sempre in ventiquattro anni». Tale trattamento sanzionatorio, in quanto rigido e non modulabile secondo i criteri stabiliti dall'art. 133 cod. pen., non sarebbe compatibile con i principi costituzionali di proporzionalità e necessaria individualizzazione della pena.

In tal senso viene richiamata la giurisprudenza costituzionale in tema di sindacato sulla misura della pena, che, afferma il rimettente, nel riconoscere la discrezionalità del legislatore nella determinazione delle comminatorie edittali per i fatti previsti come reati, afferma ch'essa incontra il proprio limite nella manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, limite che viene superato allorché le pene comminate appaiono manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto come reato. In tal caso si realizzerebbe una violazione congiunta degli artt. 3 e 27 Cost., poiché una pena non proporzionata alla gravità del fatto e non percepita come tale dal condannato si risolverebbe in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (vengono richiamate le sentenze di questa Corte n. 197 del 2023, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 68 del 2012, n. 341 del 1994 e n. 313 del 1990).

Con riferimento alle pene fisse il rimettente richiama i principi affermati dalla sentenza n. 50 del 1980 di questa Corte, a tenor dei quali «[l]'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti - in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento - contribuisce da un lato, a rendere quanto più possibile “personale” la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma; e nello stesso tempo è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile “finalizzata”, nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Cost. Il principio d'uguaglianza trova in tal modo dei concreti punti di riferimento, in materia penale, nei presupposti e nei fini (e nel collegamento fra gli uni e gli altri) espressamente assegnati alla pena nello stesso sistema costituzionale. L'uguaglianza di fronte alla pena viene a significare, in definitiva, “proporzione” della pena rispetto alle “personali” responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguano, svolgendo una funzione che è essenzialmente di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale».

Nel medesimo senso vengono citate, nella giurisprudenza costituzionale, la sentenza n. 222 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle pene accessorie in materia di reati fallimentari previste nella misura fissa di dieci anni dall'art. 216, ultimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), e la sentenza n. 112 del 2019, relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nella parte in cui assoggetta alla confisca per equivalente non soltanto il profitto dell'illecito, ma anche i mezzi impiegati per commetterlo.

In tale quadro interpretativo il rimettente richiama i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale giusta i quali «[i]n linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono [...] in armonia con il “volto costituzionale” del sistema penale; ed il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (sentenza n. 50 del 1980). Ribadisce, dunque, che «se la “regola” è rappresentata dalla “discrezionalità”, ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è per ciò solo “indiziata” di illegittimità; e tale indizio potrà essere smentito



soltanto in seguito a un controllo strutturale della fattispecie di reato che viene in considerazione, attraverso la puntuale dimostrazione che la peculiare struttura della fattispecie la renda “proporzionata” all’intera gamma dei comportamenti tipizzati» (sentenza n. 222 del 2018).

Il rimettente aggiunge che la norma censurata sarebbe altresì in contrasto con l’art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, a tenor del quale «[l]e pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato». Infatti, sostiene, la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, che prevede «norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti», ribadisce il doveroso rispetto del principio di proporzione nella determinazione del trattamento sanzionatorio, da ritenersi non compatibile con la previsione di pene che siano fisse nel loro quantum.

Nel ricordare la giurisprudenza costituzionale formatasi anche a proposito della proporzione delle sanzioni amministrative di carattere “punitivo” (vengono richiamate le sentenze n. 185 del 2021 e n. 40 del 2023) e delle sanzioni disciplinari (viene richiamata la sentenza n. 51 del 2024), l’ordinanza di rimessione ritiene che «la pena rigida di ventiquattro anni di reclusione [...] non può ritenersi “ragionevolmente proporzionata” rispetto all’intera gamma dei comportamenti riconducibili al tipo di reato, che si presta a ricomprendere fenomeni associativi dalle caratteristiche estremamente eterogenee e con ben diverso grado di pericolosità per i beni giuridici tutelati».

In primo luogo, non sarebbe possibile operare una diversificazione della risposta punitiva nella fattispecie di associazioni dedite al traffico di droghe “leggere”; inoltre, non sarebbe possibile differenziare il trattamento sanzionatorio in base ai requisiti, più o meno strutturati, dei sodalizi criminosi finalizzati al narcotraffico.

Tanto premesso, il rimettente sostiene che «[l]’espunzione dal testo dell’art. 74 DPR 309/90 della circostanza aggravante di cui al comma 4° con riferimento alla posizione del “capo-promotore” consentirebbe al giudice di commisurare la pena nella forbice tra un minimo di venti anni (previsto dall’art. 74 comma 1°) ed un massimo di ventiquattro di reclusione (art. 23 c.p.) in presenza di un’associazione armata e con un numero di associati superiore a dieci, tenendo conto in particolare della vasta gamma di circostanze indicate nell’art. 133 c.p., così da commisurare la pena al caso concreto ed alla personalità dell’autore, avendo la possibilità di graduare la sanzione secondo i criteri di proporzionalità e di adeguatezza; in tal guisa la pena apparirebbe una risposta - oltre che non sproporzionata - il più possibile “individualizzata”, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, “capo-promotore” del sodalizio, “in attuazione del mandato costituzionale di “personalità” della responsabilità penale di cui all’art. 27, primo comma, Cost.” (così sentenza n. 222 del 2018)».

Né tale conclusione potrebbe essere revocata in dubbio dall’argomento che la cornice editale prevista dalla disposizione censurata sarebbe comunque “neutralizzabile” in caso di equivalenza o prevalenza di eventuali circostanze attenuanti, essendo stato chiarito dalla giurisprudenza costituzionale che «l’applicazione di circostanze attenuanti è soltanto eventuale, e non è in grado pertanto di sanare il vulnus costituzionale insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo» (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 22 del 2023 [recte: n. 63 del 2022]).

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

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per plurimi profili.

Innanzitutto, viene eccepito un difetto di rilevanza, evincendosi dalla scarna motivazione dell’ordinanza di rimessione che la questione è meramente ipotetica ed eventuale, limitandosi il giudice *a quo* ad affermare che «nell’eventualità del rigetto di tutti i motivi di gravame proposti dalla difesa», la Corte d’appello «si troverebbe nella condizione di confermare anche il trattamento sanzionatorio comminato all’imputato dal GUP, dovendo fare applicazione della disposizione censurata senza possibilità di operare un’eventuale graduazione della pena rispetto al disvalore del fatto ed alla personalità dell’imputato», sulla base di una valutazione del tutto astratta.

Un’ulteriore causa di inammissibilità starebbe nella formulazione del petitum, in quanto esorbitante o aberrante rispetto alle questioni sollevate: il rimettente omette di indicare la diversa misura di pena da potersi applicare nel caso di specie, sollecitando peraltro un’espunzione della circostanza aggravante, che «è cosa ben diversa dall’aumento di pena (che deriva [da] detta aggravante)».

2.2.- Le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate, in quanto si risolverebbero nella sollecitazione di un intervento creativo di questa Corte, che, lungi dal «ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico», imporrebbe una elaborazione *ex novo* del trattamento sanzionatorio relativo al delitto di cui all’art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, da ottenersi «con l’abrogazione di un’aggravante sulla cui legittimità costituzionale non pare esservi dubbio alcuno».



In ogni caso, le questioni sarebbero manifestamente infondate anche perché non sarebbero ravvisabili alcuna irragionevolezza o sproporzione del trattamento sanzionatorio né una correlativa violazione del principio della funzione rieducativa della pena: le censure del rimettente parrebbero frutto di un esame astratto e parziale della norma incriminatrice, privo di un concreto confronto con la peculiarità della fattispecie di un sodalizio articolato e armato finalizzato al traffico di sostanze stupefacenti.

3.- Si è costituita in giudizio la parte V. A., appellante nel giudizio *a quo*, concludendo per la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Nel richiamare lo svolgimento del processo *a quo* e i principali argomenti dell'ordinanza di rimessione, la parte illustra diffusamente gli approdi dottrinali e i tracciati della giurisprudenza costituzionale sul principio di proporzione della pena e sull'illegittimità costituzionale delle pene fisse.

Con una successiva memoria, oltre ad arricchire i richiami giurisprudenziali in ordine alla ritenuta fondatezza delle questioni, la parte replica alle eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura dello Stato, citando la sentenza di questa Corte n. 113 del 2025 a proposito della rilevanza della questione sull'entità della pena nel processo penale e contestando la natura esorbitante o aberrante del *petitum*.

4.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Unione camere penali italiane (UCPI) ha depositato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, chiedendo che le questioni siano dichiarate fondate.

L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 1° settembre 2025.

L'*amicus curiae* svolge considerazioni analoghe a quelle del rimettente e della parte, evidenziando che la pena fissa è sospettata di illegittimità costituzionale per il difetto di graduabilità rispetto alla concreta gravità della fattispecie; illegittimità che non sarebbe superabile «nemmeno derubricando la pena dell'art. 74 come “pena fissa non assoluta” per la possibilità per il giudice di ricorrere alle circostanze attenuanti (anche le generiche) al fine di ridurre il carico sanzionatorio e garantire così una maggiore simmetria tra gravità del fatto concreto e pena irrogata». Sostiene, inoltre, la fondatezza della censura prospettata con riferimento all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, iscritta al n. 60 reg. ord. del 2025, la Corte d'appello di Lecce, sezione unica penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74, commi 1 e 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui prevede per il “capo-promotore” di un'associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, aggravata dalla disponibilità di armi e dal numero di associati superiore a dieci, «la pena fissa di 24 anni di reclusione».

1.1.- Quanto ai fatti di causa, il giudice *a quo* premette che: l'appellante è stato condannato all'esito del giudizio abbreviato a una pena finale di venti anni di reclusione, alla cui determinazione il giudice di primo grado è pervenuto partendo da una pena base, per il reato associativo di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 aggravato ai sensi dei commi 3 e 4, pari ad anni ventiquattro di reclusione, aumentata per la recidiva e per le aggravanti contestate a trentasei anni, contenuta, ai sensi dell'art. 78 cod. pen., in anni trenta, infine ridotta, per la scelta del rito, appunto a venti anni.

Le questioni sarebbero dunque rilevanti in quanto, «nell'eventualità del rigetto di tutti i motivi di gravame proposti dalla difesa», la Corte d'appello «si troverebbe nella condizione di confermare anche il trattamento sanzionatorio comminato all'imputato dal GUP, dovendo fare applicazione della disposizione censurata senza possibilità di operare un'eventuale graduazione della pena rispetto al disvalore del fatto ed alla personalità dell'imputato».

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la previsione normativa di cui all'art. 74, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990 contrasti con gli artt. 3 e 27 Cost., nonché con l'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

Preliminarmente va rilevato che, come risulta da quanto prima riportato, l'ordinanza di rimessione richiama anche il comma 1 dell'art. 74, ma tale richiamo è meramente formale e deve ritenersi incluso nella censura del comma 4, considerando che il comma 1 disciplina la fattispecie base del reato associativo e non è investito da alcuna specifica censura.

Il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata prevede «una pena che può qualificarsi come “fissa”, in quanto “non inferiore a ventiquattro anni di reclusione”, a fronte del limite massimo di tale pena detentiva stabilito,



nell'art. 23 c.p., sempre in ventiquattro anni». Tale trattamento sanzionatorio, essendo rigido e non modulabile secondo i criteri stabiliti dall'art. 133 cod. pen., non sarebbe compatibile con i principi costituzionali di proporzionalità e necessaria individualizzazione della pena.

A conforto del dubbio di legittimità costituzionale, il rimettente richiama numerose pronunce di questa Corte in materia di pene fisse.

2.- Le eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza proposte dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, descritte in narrativa, non sono meritevoli di accoglimento.

2.1.- La prima eccezione di difetto di rilevanza è basata sul rilievo che le questioni sarebbero meramente ipotetiche ed eventuali, limitandosi il giudice *a quo* ad affermare che «nell'eventualità del rigetto di tutti i motivi di gravame proposti dalla difesa», la Corte d'appello «si troverebbe nella condizione di confermare anche il trattamento sanzionatorio comminato all'imputato dal GUP, dovendo fare applicazione della disposizione censurata senza possibilità di operare un'eventuale graduazione della pena rispetto al disvalore del fatto ed alla personalità dell'imputato», sulla base di una valutazione del tutto astratta.

Sennonché, come recentemente chiarito da questa Corte, «il processo penale non consente oggi in via generale (al di fuori della specifica ipotesi prevista, ora, dall'art. 545- bis cod. proc. pen.) 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 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 rimessione 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» (sentenza n. 113 del 2025).

2.2.- L'ulteriore eccezione di inammissibilità concerne la formulazione del *petitum*, che sarebbe esorbitante o aberrante rispetto alle questioni sollevate, in quanto il rimettente, sostiene la difesa erariale, ometterebbe di indicare la diversa misura della pena da applicare nel caso di specie, sollecitando peraltro l'espunzione della circostanza aggravante, che «è cosa ben diversa dall'aumento di pena (che deriva [da] detta aggravante)». Nemmeno essa merita accoglimento.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (sentenza n. 175 del 2018; in tal senso, altresì, sentenza n. 176 del 2019).

Nel caso in esame, sebbene il rimettente solleciti la «espunzione dal testo dell'art. 74 DPR 309/90 della circostanza aggravante di cui al comma 4° con riferimento alla posizione del “capo-promotore”», in tal senso sovrapponendo il piano della fattispecie aggravante al diverso profilo del trattamento sanzionatorio, è possibile ritenere che dal tenore complessivo della motivazione emergano con sufficiente chiarezza il contenuto e il verso delle censure. Il *petitum* dell'ordinanza è volto, infatti, a “consentire” al giudice «di commisurare la pena nella forbice tra un minimo di venti anni (previsto dall'art. 74 comma 1°) ed un massimo di ventiquattro di reclusione (art. 23 c.p.) in presenza di un'associazione armata e con un numero di associati superiore a dieci, tenendo conto in particolare della vasta gamma di circostanze indicate nell'art. 133 c.p., così da commisurare la pena al caso concreto ed alla personalità dell'autore, avendo la possibilità di graduare la sanzione secondo i criteri di proporzionalità e di adeguatezza».

3.- Tanto premesso, va preliminarmente rilevato che la censura proposta con riferimento all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE deve essere dichiarata inammissibile, in quanto, oltre a non essere stata introdotta invocando (nemmeno nel solo dispositivo) il parametro interponente dell'art. 117, primo comma, Cost., risulta apoditticamente prospettata senza alcuna adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni di violazione del parametro evocato. Come invece affermato, fra le molte, dalla sentenza n. 135 del 2023, «[p]er giurisprudenza costante di questa Corte deve ritenersi “inammissibile la questione di legittimità costituzionale posta senza un'adeguata ed autonoma illustrazione, da parte del giudice rimettente, delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro evocato” (sentenza n. 252 del 2021 e, da ultimo, sentenze n. 2 del 2023, n. 263, n. 256, n. 253 e n. 128 del 2022)».

4.- Va invece rilevato d'ufficio un diverso e assorbente profilo di inammissibilità delle questioni, consistente nell'erroneità del presupposto interpretativo, determinata anche da un'incompleta ricostruzione del quadro normativo.



Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, cui consegua un difetto dell'itinerario motivazionale dell'ordinanza di rimessione determina l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, potendo essa incidere sia sulla rilevanza che sulla non manifesta infondatezza delle medesime, precludendone quindi lo scrutinio nel merito (*ex plurimis*, sentenze n. 81 del 2022, n. 201, n. 61 e n. 15 del 2021, n. 264, n. 213 del 2020 e n. 27 del 2015; ordinanze n. 229 del 2020, n. 162 del 2019 e n. 244 del 2017). Al riguardo, è stato più volte ribadito che «l'incompleta ricostruzione della cornice legislativa e giurisprudenziale di riferimento rende inammissibili le questioni sollevate solo se compromette irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 61 del 2021, n. 136 del 2020, n. 150 del 2019 e n. 27 del 2015; ordinanze n. 108 del 2020, n. 136 e n. 30 del 2018 e n. 88 del 2017)» (sentenza n. 194 del 2021).

L'ordinanza introduttiva del presente giudizio appare caratterizzata proprio da questo difetto di ricostruzione del quadro normativo. Il verso delle censure è infatti orientato dal presupposto dell'asserita natura di «pena fissa» della reclusione «non inferiore a ventiquattro anni», che - considerati i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale - ne determinerebbe l'illegittimità. Tale presupposto è però fallace.

4.1.- Va preliminarmente osservato che per il reato associativo commesso da chi riveste un ruolo apicale, di cui all'art. 74, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, è prevista la pena della «reclusione non inferiore a venti anni». È qui stabilito, dunque, soltanto il minimo edittale, sicché, ai sensi della norma generale di cui all'art. 23 cod. pen., la pena della reclusione può essere in tal caso determinata tra un minimo di venti anni e un massimo di ventiquattro anni. La pena prevista per la fattispecie-base, pertanto, non è fissa.

Analogamente, il comma 4 dello stesso art. 74, oggetto specifico delle censure del rimettente, contempla, per il soggetto che abbia un ruolo apicale nella commissione del reato associativo pluriaggravato dal numero di associati (comma 3) e dalla disponibilità di armi (comma 4), una pena che «non può essere inferiore a ventiquattro anni» di reclusione.

Questa previsione, che disciplina il trattamento sanzionatorio di una fattispecie aggravante, va a sua volta letta alla luce della norma generale dell'art. 64, primo comma, cod. pen. relativa all'ipotesi del riconoscimento di una sola circostanza aggravante, a tenor della quale, «[q]uando ricorre una circostanza aggravante, e l'aumento di pena non è determinato dalla legge, è aumentata fino a un terzo la pena che dovrebbe essere inflitta per il reato commesso».

Così disponendo, l'art. 64 cod. pen. fa sì che, qualora l'aumento di pena per una circostanza aggravante non sia determinato espressamente dalla legge (come invece accade nella fattispecie qui scrutinata, quanto all'aumento del minimo), possa essere disposto un aumento fino a un terzo.

Occorre altresì sottolineare che il generale criterio moderatore previsto dall'art. 66 cod. pen., nel caso di concorso di più circostanze aggravanti, stabilisce che l'aumento non può superare il triplo del massimo stabilito dalla legge per il reato-base, e comunque la pena di anni trenta se si tratta di reclusione.

Tale inquadramento generale appare utile a evidenziare la duplice forma di incidenza delle circostanze sulla pena: per aumento o diminuzione predeterminati a livello edittale dal legislatore (in misura fissa o con l'indicazione di un limite minimo e/o di un limite massimo); per aumento o diminuzione frazionari (che il giudice deve operare sulla pena-base nel rispetto dei limiti massimi fissati dal codice).

4.2.- Il comma 4 dell'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, qui censurato, si limita a stabilire l'aumento minimo della pena (pari a quattro anni), senza incidere su quello massimo (pari a un terzo della pena edittale ai sensi dell'art. 64 cod. pen.), la cui misura ovviamente dipende dalla pena-base determinata in concreto dal giudice nell'ambito del compasso edittale (tra 20 e 24 anni di reclusione) risultante dal comma 1 dello stesso art. 74 e dalla norma generale di cui all'art. 23 cod. pen. Di conseguenza, una forbice extra-edittale è comunque presente e, qualora la pena-base sia determinata nel massimo edittale di ventiquattro anni, l'aumento frazionario può giungere sino a trenta anni di reclusione (per effetto del criterio moderatore previsto dal codice).

4.3.- Tanto premesso, il rimettente invoca l'asserita natura di «pena fissa» della reclusione «non inferiore a ventiquattro anni» per sollecitare una declaratoria di illegittimità costituzionale che deriverebbe dai principi affermati in materia da questa Corte.

Tuttavia, anche in dottrina si è escluso che i casi di pena indicata soltanto nel minimo potessero inquadarsi nella nozione di pena fissa.

La fattispecie della «pena fissa», invero, è integrata unicamente dai trattamenti sanzionatori del tutto anelastici, in cui la sovrapposizione fra l'astratta comminatoria edittale e la concreta irrogazione della pena è completa: in un simile



caso il giudice non può procedere ad alcun adattamento. Diversa, invece, è la fattispecie del trattamento sanzionatorio solo parzialmente anelastico, che si ha quando la pena non è compiutamente graduabile dal giudice sulla base degli ordinari criteri di commisurazione.

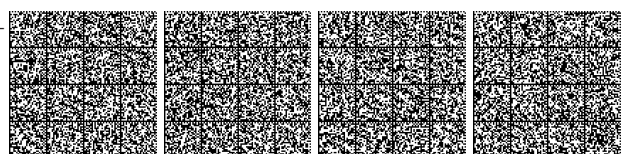
Così delimitato il campo, l'ipotesi della pena detentiva autenticamente fissa si rivela, almeno nel corpus codicistico, del tutto marginale. I casi paradigmatici sono quello dell'ergastolo (che lo è logicamente, ma - come risulta dalla sentenza di questa Corte n. 94 del 2023 - costituisce una pena illegittima solo quando è "indefettibile") e quelli della pena della «reclusione di anni trenta» prevista per le ipotesi di delitti aggravati dall'evento del sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630, secondo comma, cod. pen., come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, recante «Norme penali e processuali per la prevenzione e repressione di gravi reati», convertito, con modificazioni, nella legge 18 maggio 1978, n. 191), a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-bis, secondo comma, cod. pen., come introdotto dall'art. 2 del d.l. n. 59 del 1978, come convertito) e a scopo di coazione (art. 289-ter, secondo comma, cod. pen., inserito dall'art. 2, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 1º marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103», ma già previsto dall'art. 3 della legge 26 novembre 1985, n. 718, recante «Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro la cattura degli ostaggi, aperta alla firma a New York il 18 dicembre 1979»), da cui derivi la morte quale conseguenza non voluta.

4.4.- Ciò posto, va precisato che, a partire dalla sentenza n. 50 del 1980, questa Corte ha affermato l'esistenza di un sospetto di illegittimità costituzionale delle pene fisse, entro un sindacato di costituzionalità calibrato non più soltanto sull'art. 27, primo e terzo comma, Cost., ma altresì sull'art. 3 Cost.

Si è così manifestata una propensione per la graduabilità del trattamento sanzionatorio quale strumento di adattamento della pena al concreto fatto-reato: «[i]n questi termini, sussiste di regola l'esigenza di una articolazione legale del sistema sanzionatorio, che renda possibile tale adeguamento individualizzato, "proporzionale", delle pene inflitte con le sentenze di condanna. Di tale esigenza, appropriati ambiti e criteri per la discrezionalità del giudice costituiscono lo strumento normale. In linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono pertanto in armonia con il "volto costituzionale" del sistema penale; ed il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (sentenza n. 50 del 1980).

Pur ribadendo la segnalata «tendenziale contrarietà delle pene fisse al "volto costituzionale" dell'illecito penale», questa Corte ha nondimeno chiarito come essa «debba intendersi riferita alle pene fisse nel loro complesso [...] non ai trattamenti sanzionatori che coniughino articolazioni rigide e articolazioni elastiche, in maniera tale da lasciare comunque adeguati spazi alla discrezionalità del giudice» (ordinanza n. 91 del 2008, concernente l'aumento frazionario fisso di pena previsto dall'art. 99, primo, terzo e quarto comma, cod. pen. nel caso di recidiva reiterata), escludendo altresì dal perimetro delle pene fisse l'ipotesi delle pene pecuniarie «proporzionali», la cui eventuale illegittimità «non deriverebbe, però, dalla lamentata, ma insussistente, loro fissità strutturale; né si ricolleggerebbe alla mancata previsione di un valore massimo; essa, semmai, potrebbe derivare dalla irragionevolezza o dalla sproporzione dei fattori da considerare nel computo della pena: del valore-base o dell'elemento moltiplicatore prescelti dal legislatore in relazione alla fattispecie di reato alla quale si devono applicare» (sentenza n. 142 del 2017). Analogamente, è stata esclusa l'illegittimità costituzionale dell'aumento di pena in misura fissa previsto dall'art. 590-ter cod. pen. («la pena è aumentata da un terzo a due terzi e comunque non può essere inferiore a tre anni») per l'ipotesi dell'aggravante della fuga del conducente in caso di lesioni personali stradali e nautiche. La relativa questione di legittimità costituzionale, infatti, è stata ritenuta non fondata anche in quanto il trattamento sanzionatorio doveva considerarsi proporzionato, tenuto conto del disvalore delle condotte oggetto di previsione e della possibilità di applicare le circostanze attenuanti, che rendeva «non assoluta» la fissità della pena (sentenza n. 195 del 2023).

Al contrario, in coerenza con i principi già affermati dalla citata sentenza n. 50 del 1980, questa Corte, ravvisando l'ipotesi di una vera e propria pena fissa, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle pene accessorie fallimentari previste dall'art. 216, ultimo comma, della legge fallimentare, che stabiliva una pena indefettibile di dieci anni. Al riguardo, con la sentenza n. 222 del 2018 si è innanzitutto ribadito che «se la "regola" è rappresentata dalla "discrezionalità", ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è per ciò solo "indiziata" di illegittimità; e tale indizio potrà essere smentito soltanto in seguito a un controllo strutturale della fattispecie di reato che viene in considerazione, attraverso la puntuale dimostrazione che la peculiare struttura della fattispecie la renda "proporzionata" all'intera gamma dei comportamenti tipizzati». Ciò posto, questa Corte ha affermato che «una durata fissa di dieci anni delle pene accessorie in questione non può ritenersi "ragionevolmente 'proporzionata' rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato", in base al poc'anzi menzionato test enunciato dalla sentenza



n. 50 del 1980. [...] Una simile rigidità applicativa non può che generare la possibilità di risposte sanzionatorie manifestamente sproporzionate per eccesso - e dunque in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost. - rispetto ai fatti di bancarotta fraudolenta meno gravi; e appare dunque distonica rispetto al menzionato principio dell'individualizzazione del trattamento sanzionatorio».

5.- Alla stregua delle considerazioni che precedono è dunque opportuno precisare che, mentre la “pena fissa” è oggetto di una presunzione, sia pur solo relativa, di illegittimità costituzionale, una pena come quella qui in considerazione, caratterizzata non dalla fissità, ma da un profilo di pur evidente irrigidimento, è soggetta all'ordinario sindacato di costituzionalità sulla dosimetria della pena.

La norma censurata, come già rilevato, non contempla una “pena fissa”, ma una pena identificata solo nel minimo, nel senso che determina un aumento fisso del solo minimo edittale nel caso di concorso di circostanze aggravanti (in tal senso si è pronunciata altresì la Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 18 febbraio-21 marzo 2025, n. 11494, dichiarando manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale della medesima norma oggetto di scrutinio in questa sede). Essa, infatti, come detto (v. *supra*, punto 4.2.) si limita a stabilire l'aumento minimo della pena (pari a quattro anni), senza incidere su quello massimo (pari a un terzo della pena edittale), in tal modo salvaguardando una forbice extra-edittale che lascia comunque aperto un non trascurabile compasso, idoneo a consentire una sufficiente elasticità nella commisurazione giudiziale della pena, nei termini sopra indicati.

Va inoltre considerato che, venendo in rilievo il trattamento sanzionatorio previsto per una fattispecie circostanziale, la pena di ventiquattro anni di reclusione è costruita dal legislatore come risultato del possibile aumento dovuto al riconoscimento di due aggravanti: effetto che, in concreto, ben potrebbe essere eliso dal concorso di una o più circostanze attenuanti.

Ne consegue che i principi invocati dal rimettente mediante il richiamo alla giurisprudenza costituzionale sulle “pene fisse” non appaiono pertinenti alla disciplina censurata. Le questioni vanno pertanto dichiarate inammissibili per erroneità del presupposto interpretativo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74, 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione e 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte d'appello di Lecce, sezione unica penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250214



## N. 215

*Sentenza 20 ottobre - 30 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Limite - Automatico divieto, per come interpretato all'esito delle sentenze della Corte costituzionale n. 557 del 1988 e n. 345 del 1992, per coloro che hanno figli minori - Possibile deroga, in assenza di pregiudizio ai discendenti minori, rimessa alla valutazione del giudice - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto, anche convenzionale, al rispetto della propria vita privata, familiare e di relazione - Necessità di un intervento di sistema - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice civile, art. 291, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

## 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

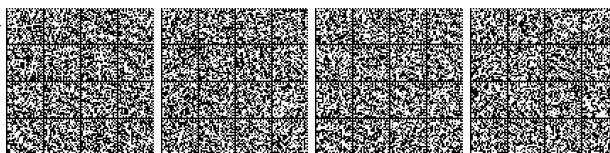
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Civitavecchia, sezione civile, nel procedimento vertente tra M.L. d.S. e C. P. e J. N.M. e C. R. nella qualità di curatore speciale dei minori S. P. e C. P., con ordinanza del 17 gennaio 2025, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udita nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;  
deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2025, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Civitavecchia, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, del codice civile, come interpretato «all'esito della sentenza n. 577 [recte: n. 557] del 1988 e della sentenza n. 345 del 1992 della Corte costituzionale», nella parte in cui, nel vietare l'adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante, «non consente una deroga al divieto in assenza di pregiudizio ai discendenti minori derivante dall'adozione rimessa alla valutazione del giudice a fronte dell'automatismo del divieto».



1.1.- In punto di fatto, il rimettente premette di essere investito del ricorso con il quale i coniugi M.L. d.S. e C. P. hanno chiesto procedersi alla dichiarazione di adozione del maggiorenne J. N.M., nato nella Repubblica democratica del Congo il 4 dicembre 2004.

L'adottando, nel costituirsi nel processo principale, ha aderito alla domanda, mentre i suoi genitori, pur ritualmente evocati in giudizio, sono rimasti contumaci.

Inoltre, poiché i ricorrenti sono genitori di due figlie minorenni, S. P., nata nel 2011, e C. P., nata nel 2015, il Collegio, per consentirne «l'adeguata rappresentanza processuale», ha nominato un curatore speciale, il quale si è costituito in giudizio.

Il giudice *a quo* riferisce che dalle indagini svolte dal servizio sociale del Comune di Civitavecchia è emerso che M.L. d.S. aveva conosciuto l'adottando nell'ambito di un progetto di inclusione lavorativa avviato presso una scuola professionale della Regione Lazio, instaurando con lo stesso un rapporto basato sul rispetto e sulla fiducia reciproca, e che si era determinata, insieme ai suoi familiari, ad ospitarlo, al compimento della maggiore età, presso la sua abitazione per poi maturare, con il proprio coniuge, la decisione di adottarlo.

Il rimettente espone, altresì, che dalla relazione del servizio sociale e dalle dichiarazioni delle figlie minori dei ricorrenti raccolte in udienza è risultato che queste ultime hanno sviluppato un intenso legame con l'adottando, tanto da considerarlo un fratello maggiore.

Precisa che il curatore speciale nominato, sentito in udienza, ha confermato che le minori vivono con serenità e felicità la presenza dell'adottando nella loro abitazione, considerandolo come un fratello, e ha espresso un'unica perplessità sulla «tenuta futura di questa situazione inclusiva» aggiungendo, però, di non ritenere tale considerazione ostativa di per sé alla eventuale adozione.

Rileva, in definitiva, il giudice *a quo* che dall'istruttoria condotta è emerso che, da un lato, tra gli adottanti e l'adottando si è instaurato un saldo rapporto affettivo e, dall'altro, non sussistono profili di pregiudizio che possano derivare alle minori dal progetto adottivo dei loro genitori.

1.2.- Sull'indicata premessa, il Tribunale rimettente ritiene che il divieto di adozione di maggiorenne da parte di coloro che hanno discendenti sancito dall'art. 291, primo comma, cod. civ. - nel testo risultante dalla sentenza n. 557 del 1988 di questa Corte, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «nella parte in cui non consente l'adozione a persone che abbiano discendenti legittimi o legittimati maggiorenni e consenzienti» -, per la sua formulazione assoluta, che non ammette, cioè, la verifica caso per caso della sussistenza dell'eventuale pregiudizio per il figlio minore dell'adottante, impedisca, nella specie, di accogliere la domanda dei ricorrenti.

Né tale ostacolo potrebbe essere superato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in scrutinio, come, peraltro, ritenuto da una parte della giurisprudenza di merito.

Richiamate, quindi, le più significative pronunce della giurisprudenza costituzionale e di legittimità in tema di adozione del maggiorenne, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, cod. civ., evidenziando che la sua «perentorietà» impedisce di «graduare» il divieto dallo stesso sancito in base alla situazione concreta, dalla quale potrebbero risultare rapporti affettivi, non solo tra l'adottante e l'adottando, ma anche tra questi ultimi e i membri della famiglia dell'adottante, ancorché minori, meritevoli di essere tutelati.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, cod. civ., deriverebbe, in particolare, dalla mancata previsione dell'inciso «salvo che emerga nel caso concreto l'assenza di profili di pregiudizio per i minori», il quale consentirebbe al giudice di decidere sull'adozione previa verifica, caso per caso, dell'assenza di un nocumento per i discendenti minorenni.

La censura - precisa il giudice *a quo* - non concerne il raffronto tra l'adozione del maggiorenne e l'istituto, evidentemente diverso, dell'adozione del minore d'età, ma l'automatismo presente nella norma in scrutinio.

Si osserva che, come confermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la *ratio* del divieto in esame deve identificarsi nella incapacità dei minori di esprimere un consenso all'adozione «proprio e informato».

Si richiama, in proposito, l'ordinanza n. 170 del 2003, con la quale questa Corte ha rimarcato la necessità che i membri della famiglia dell'adottante, coniuge e figli, siano adeguatamente posti in condizione di valutare le conseguenze che, sia sul piano morale, sia su quello patrimoniale, derivano dall'adozione di un maggiorenne da parte del loro congiunto.

1.3.- Ciò premesso, il giudice *a quo* ritiene che la previsione censurata, pur essendo volta a proteggere il figlio minore dell'adottante in quanto incapace di esprimere un valido assenso, comporti un sacrificio eccessivo per l'«esigenza di tutelare i rapporti affettivi e di quotidianità che legano adottante e adottando - e anche i rapporti tra i membri della famiglia dell'adottante con l'adottando», in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., giacché il divieto si tradurrebbe in una «sterile attesa» del conseguimento, da parte del minore che pur sia legato all'adottando da un rapporto affettivo, della maggiore età per acconsentire all'adozione.

Eppure, secondo il rimettente, all'esigenza di tutela del figlio minore dell'adottante potrebbe farsi fronte mediante la rappresentanza sostanziale e processuale, come si ricava sia dall'art. 10 CEDU, là dove prescrive un'adeguata rappresentanza dei



minori nei procedimenti che li interessano, sia dall'orientamento giurisprudenziale che impone la nomina di un curatore speciale in caso di conflitto di interessi tra minore ed esercenti la responsabilità genitoriale (si cita l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 29 novembre 2023, n. 33185).

In presenza del curatore, il giudice ben potrebbe dichiarare l'adozione del maggiorenne ove accerti che dalla stessa non consegua un «concreto pregiudizio alla cura, alla crescita e all'educazione nonché al patrimonio dei minori».

Né una valutazione siffatta pregiudicherebbe la competenza del tribunale per i minorenni, esulando «da profili concernenti l'emissione di provvedimenti ablativi o limitativi la responsabilità genitoriale o l'adozione di un minorenni».

1.4.- Il rimettente ritiene, altresì, che l'automatica applicazione del divieto censurato, precludendo una valutazione caso per caso, si traduca in una «gravosa ingerenza» dello Stato nei rapporti privati e familiari in contrasto con l'art. 117 [recte: art. 117, primo comma,] Cost., in relazione all'art. 8 CEDU.

1.5.- Ricostruita, quindi, la genesi storica dell'istituto in scrutinio, il giudice *a quo* richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 3 aprile 2020, n. 7667, nella parte in cui ha evidenziato che la configurazione sociologica assunta dall'adozione del maggiorenne negli ultimi decenni «ha perso la sua originaria connotazione diretta ad assicurare all'adottante la continuità della sua casata e del suo patrimonio», per assumere la funzione di «riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria, nonché di una storia personale, di adottante e adottando», consentendo la formazione di famiglie tra soggetti che, seppur maggiorenni, sono tra loro legati da saldi vincoli personali, morali e civili, così assumendo una valenza solidaristica che, pur differenziandosi da quella inerente all'adozione di minori, «non è immeritevole di tutela».

Il rimettente assume che l'interpretazione fornita dai giudici di legittimità - là dove riconosce all'adozione di un maggiorenne la funzione di un istituto volto a tutelare e a completare la vita privata e familiare della persona, valorizzando legami affettivi consolidatisi nel tempo - sia stata recepita dalla sentenza n. 5 del 2024 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, cod. civ., «nella parte in cui, per l'adozione del maggiorenne, non consente al giudice di ridurre, nei casi di esigua differenza e sempre che sussistano motivi meritevoli, l'intervallo di età di diciotto anni fra adottante e adottando».

Il giudice *a quo* richiama, altresì, la sentenza n. 31 del 2012 di questa Corte - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 del codice penale, «nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'articolo 567, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà [oggi, responsabilità] genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto» - al fine di rimarcare che l'automatismo sanzionatorio allora censurato sia stato considerato come una eccessiva ingerenza del potere dello Stato nei rapporti privati e familiari proprio perché impediva al giudice di valutare, in funzione della tutela dell'interesse del minore, la concreta incidenza dell'episodio criminoso sull'inidoneità del responsabile all'esercizio del ruolo genitoriale.

Ritiene, in definitiva, il Collegio rimettente che il divieto di adottare il maggiorenne in presenza di discendenti minori, pur fondato sulla esigenza di tutelare il figlio minore da possibili pregiudizi derivanti dall'adozione, sia costituzionalmente illegittimo nella misura in cui opera automaticamente, precludendo, cioè, al giudice una valutazione caso per caso.

2.- Nel giudizio non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, né si sono costituite le parti del procedimento principale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Civitavecchia, sezione civile, censura, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, l'art. 291, primo comma, cod. civ., come interpretato «all'esito della sentenza n. 577 [recte: n. 557] del 1988 e della sentenza n. 345 del 1992 della Corte costituzionale», nella parte in cui, nel vietare l'adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante, «non consente una deroga al divieto in assenza di pregiudizio ai discendenti minori derivante dall'adozione rimessa alla valutazione del giudice a fronte dell'automatismo del divieto».

Secondo il rimettente, il divieto in questione risulterebbe costituzionalmente compatibile solo attraverso una interpretazione dello stesso (opzione condivisa dal giudice *a quo* ma ritenuta impraticabile se non a seguito dell'intervento di questa Corte) «quale misura protettiva per il minore, ossia ove l'adozione del maggiorenne possa arrecare pregiudizio alla cura, all'educazione e all'istruzione dei minori a fronte del rilievo costituzionale - ex artt. 2, 3 e 32 Cost. - della funzione educativa dei minori», mentre contrasterebbe con gli evocati parametri costituzionali nella sua portata automatica che preclude ogni valutazione «caso per caso da parte del giudice».



Il denunciato automatismo si tradurrebbe, altresì, in una «gravosa ingerenza dello Stato nei rapporti privati e familiari», ai sensi dell'art. 8 CEDU, in quanto la protezione dell'«aggregazione affettiva» tra l'adottante e l'adottando maggiorenne rientra nella tutela della vita privata e familiare rilevante ai sensi della predetta previsione convenzionale.

2.- All'esame delle questioni di legittimità costituzionale è utile premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la disposizione oggetto di censura.

2.1.- Secondo la disciplina originariamente dettata dall'art. 291 cod. civ., per poter procedere all'adozione di maggiorenne era necessario che l'adottante non avesse discendenti, in ossequio alla tradizione che annetteva all'istituto una funzione sostitutiva della paternità o maternità biologica, che si realizzava con la possibilità di trasmissione del cognome e del patrimonio da parte di chi, generalmente appartenente all'aristocrazia o all'alta borghesia, fosse sprovvisto di prole.

La evoluzione della giurisprudenza costituzionale, sensibile al progressivo mutamento della funzione sociologica dell'istituto in esame, ha, nel tempo, ridimensionato la portata di tale presupposto.

Con la sentenza n. 557 del 1988 è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 291 cod. civ. nella parte in cui non consentiva l'adozione a chi avesse discendenti legittimi o legittimati (distinzione, questa, poi soppressa dall'art. 105, comma 4, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219») maggiorenni e consenzienti.

Per effetto di questa pronuncia, il divieto di adozione in presenza di figli maggiorenni non è più assoluto e viene meno quando costoro esprimano il loro assenso all'adozione.

La necessità di tale assenso è stata, poi, ribadita dalla sentenza n. 245 del 2004 con riferimento anche ai figli naturali (oggi, figli nati fuori del matrimonio) riconosciuti dall'adottante.

Un ulteriore temperamento era stato apportato in precedenza dalla sentenza n. 345 del 1992, con la quale questa Corte, nell'ipotesi di incapacità dei figli di esprimere l'assenso perché interdetti, ha ritenuto applicabile, a seguito della richiamata sentenza n. 557 del 1988, l'art. 297, secondo comma, ultima parte, cod. civ. - inserito nel contesto delle disposizioni relative all'assenso del coniuge e dei genitori, ma il cui tenore letterale fa riferimento, come precisa la sentenza citata, «a tutte le persone chiamate ad esprimere il proprio assenso» all'adozione - che prevede, per il caso in cui sia impossibile ottenere tale assenso per incapacità o irreperibilità delle persone stesse, che il tribunale possa ugualmente pronunciare l'adozione.

In tal modo si è esteso all'ipotesi in esame il potere di valutazione comparativa degli interessi in gioco attribuito al tribunale dalla richiamata disposizione codicistica.

3.- Tutto ciò premesso, le questioni sono inammissibili.

3.1.- Sulla esclusione della possibilità di adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante questa Corte si è già pronunciata in passato con le sentenze n. 53 del 1994 e n. 252 del 1996.

La prima di tali pronunce, nell'escludere la disparità di trattamento tra l'aspirante adottante con discendenti minorenni - al quale è preclusa l'adozione del maggiorenne - rispetto all'adottante che abbia un figlio maggiorenne interdetto, per il quale, invece, in base a quanto affermato dalla sentenza n. 345 del 1992, l'adozione può essere dichiarata, ha osservato che, ove si attribuisse al giudice la valutazione comparativa degli interessi in gioco, «privando i figli minori della personalissima facoltà - una volta divenuti maggiorenni - di valutare e decidere sui delicati interessi in gioco», verrebbero snaturate le finalità dell'istituto dell'adozione ordinaria - da ravvisarsi nello scopo di dare un figlio a chi non ha avuto discendenti - «per la quale non sussistono peraltro né le esigenze, né l'urgenza riscontrabili nell'adozione speciale» (punto 6 del Considerato in diritto).

Questa Corte ha, inoltre, evidenziato che «mentre con l'adozione speciale l'ordinamento giuridico intende inserire in una idonea e stabile famiglia (preferibilmente già con figli) un minore moralmente e materialmente abbandonato - e per questo interesse prevalente ritiene secondaria l'eventuale soddisfazione ridotta degli interessi personali e patrimoniali dei figli legittimi (anche se minorenni) degli adottanti -, nel caso invece dell'adozione ordinaria il legislatore non ha riscontrato analogo interesse prevalente, in quanto l'adottando non solo è maggiorenne e continua ad essere legato ai propri genitori, ma, entrando anche in una seconda famiglia, assorbe una parte degli interessi morali e patrimoniali del figlio minore, legato soltanto alla famiglia dell'adottante» (ancora, sentenza n. 53 del 1994, punto 7 del Considerato in diritto).

Con la successiva sentenza n. 252 del 1996 sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 30 Cost., dell'art. 291 cod. civ. - nel testo risultante dalla ricordata sentenza n. 557 del 1988 -, nella parte in cui non prevede la possibilità di far luogo all'adozione di maggiorenne per chi abbia figli minori, anche quando l'adottando sia figlio del coniuge dell'adottante e sia stabilmente inserito nella comunità familiare, nonché dell'art. 312, numero 2), cod. civ., nella parte in cui, limitando il potere valutativo del tribunale alla convenienza dell'adozione per l'adottando, non consente al giudice una valutazione complessiva di tutti gli interessi coinvolti dall'istanza di adozione.

Si è, nell'occasione, ritenuto che l'intervento additivo richiesto eccedesse i poteri di questa Corte.

Infatti, a differenza del caso deciso dalla sentenza n. 345 del 1992 - per il quale era stato ravvisato nell'art. 297 cod. civ. un modello legale idoneo ad attribuire al giudice il potere di concedere l'adozione pur in mancanza dell'assenso del figlio dell'adot-



tante, in quanto incapace di esprimerlo perché interdetto - nella fattispecie esaminata dalla sentenza n. 252 del 1996 si chiedeva un intervento «non fondato sul presupposto dell'incapacità dei figli minori di esprimere il loro assenso, bensì escludente tale requisito» (punto 3 del Considerato in diritto).

In questo modo, si prospettava l'introduzione di un'ipotesi di deroga alla competenza funzionale del tribunale dei minorenni in ordine alla valutazione dell'interesse di soggetti minori, che, tuttavia, soltanto il legislatore avrebbe potuto compiere.

3.2.- Successivamente alle pronunce appena ricordate, come già accennato, l'adozione del maggiore di età ha subito una significativa evoluzione, acquisendo la fisionomia di «istituto plurifunzionale» (sentenza n. 53 del 2025 e, in senso conforme, sentenze n. 5 del 2024 e n. 135 del 2023).

Nel corso degli ultimi decenni, per un verso, ha trovato conferma l'originaria e primaria funzione dell'istituto di adozione in hereditatem, in linea con quanto è stato a lungo sostenuto da questa Corte (sentenze n. 120 del 2001, n. 500 del 2000, n. 240 del 1998, n. 252 del 1996, n. 53 del 1994, n. 89 del 1993, nonché ordinanza n. 170 del 2003). Per altro verso, sono emerse ulteriori funzioni che assecondano «istanze di tipo solidaristico, variamente declinate» (sentenza n. 135 del 2023 e, nello stesso senso, sentenze n. 53 del 2025 e n. 5 del 2024).

L'istituto può, infatti, «abbracciare tanto la situazione in cui versano “persone, spesso anziane, [che] confidano in un rafforzamento - grazie all'adozione - del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando”, quanto i casi dell'”adottando maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un affidamento [familiare] deciso nel momento in cui era minorenni, o ancora quello del figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive in quel nucleo familiare” (sentenza n. 135 del 2023)» (sentenza n. 53 del 2025).

3.3.- La giurisprudenza di legittimità aveva, del resto, già disvelato una mutata configurazione sociologica dell'adozione di persone maggiori di età.

La Corte di cassazione aveva, infatti, colto il carattere «estremamente duttile» dell'adozione del maggiorenne, rilevando - con specifico riferimento al caso di adozione del figlio maggiorenne del coniuge che sia già partecipe del contesto affettivo e organizzativo della famiglia di accoglienza - come tale istituto venga utilizzato nella prassi «anche per consentire il raggiungimento di funzioni nuove, come quella di consolidamento dell'unità familiare attraverso la formalizzazione di un rapporto di accoglienza già sperimentato e concretamente vissuto» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 3 febbraio 2006, n. 2426).

Nella stessa prospettiva, i giudici di legittimità erano giunti a ravvisare nell'adozione del maggiorenne «la funzione di riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria, nonché di una storia personale, di adottante e adottando [in quanto] strumento volto a consentire la formazione di famiglie tra soggetti che, seppur maggiorenni, sono tra loro legati da saldi vincoli personali, morali e civili», in ossequio ai principi costituzionali dell'unità familiare (art. 30 Cost.) e del rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) (Cass., n. 7667 del 2020).

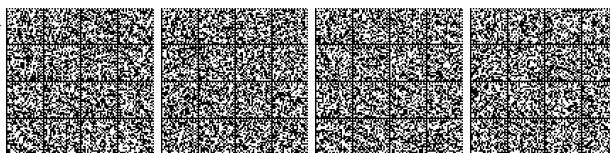
In definitiva, all'esito del ripercorso itinerario ermeneutico, l'adozione delle persone maggiori di età, per come vive attualmente nell'ordinamento, non assolve più solo la tradizionale funzione di trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze destinate a riverberarsi soltanto sulla sfera patrimoniale degli interessati, ma «è divenuto uno strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, in cui assumono crescente rilevanza i profili personalistici, accanto a quelli patrimoniali» (sentenza n. 5 del 2024).

3.4.- In continuità con la giurisprudenza di legittimità, che, nel dare riconoscimento ai legami familiari di fatto stabili nel tempo, ha individuato nell'adozione del maggiorenne una espressione del diritto all'identità della persona riconducibile all'art. 2 Cost. (ancora Cass., n. 7667 del 2020 e n. 2426 del 2006), questa Corte ha, poi, rimarcato che l'istituto in esame «formalizza legami affettivo-solidaristici che, consolidatisi nel tempo e preesistenti al riconoscimento giuridico, sono rappresentativi dell'identità dell'individuo» (sentenza n. 5 del 2024, punto 6.2. del Considerato in diritto).

Attraverso tale forma di adozione «[l]e abitudini di vita acquisite e le relazioni affettive instaurate tra persone maggiori di età, stabilizzate nel tempo, ricevono riconoscimento giuridico in quanto descrivono storie personali di crescita e integrazione, come già ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 79 del 2022, che ha riconosciuto l'incidenza dei rapporti affettivi sull'identità personale. La valorizzazione di una storia affettiva, per la parte in cui ha già trovato solida espressione sociale, riflette l'esistenza di un maturato percorso di identità personale che non può essere privato del dovuto riconoscimento giuridico, pena la violazione dell'art. 2 Cost.» (ancora, sentenza n. 5 del 2024, punto 6.4. del Considerato in diritto).

In conclusione, l'adozione del maggiorenne rappresenta uno strumento che, anche al di fuori dell'ipotesi della famiglia cosiddetta ricomposta (nel caso paradigmatico dell'adozione del figlio del coniuge), consente di formalizzare legami affettivo-solidaristici, che, consolidatisi nel tempo all'interno della famiglia, sono rappresentativi dell'identità dell'individuo nell'ambito di tale formazione sociale (artt. 2 e 30 Cost.).

3.5.- Nel contesto ermeneutico di cui si è dato conto, anche il meccanismo preclusivo legato alla presenza di discendenti dell'adottante minori di età sollecita una rinnovata riflessione.



Come si è visto, la ripercorsa evoluzione ha posto in luce che nel corso del tempo l'adozione del maggiorenne si è arricchita di profili personalistici, potendo realizzare interessi dell'adottante costituzionalmente rilevanti. Da ciò consegue che la preclusione automatica derivante dalla presenza di discendenti minorenni dell'adottante presenta, per la sua irrimediabile fissità, dei profili di criticità.

Se è pur vero che l'adozione di maggiorenne non si caratterizza per la urgente necessità di dare una famiglia a minori abbandonati dai loro genitori biologici, e che la impraticabilità dell'adozione del maggiorenne in caso di presenza di figli minori dell'adottante rinviene la sua origine nella esigenza di non privare questi ultimi della facoltà, una volta divenuti maggiorenni, di valutare i delicati interessi in giuoco, al contempo si deve sottolineare che l'automatismo preclusivo derivante dalla disposizione censurata non consente in alcun caso la possibilità di un apprezzamento dell'intensità dei legami di convivenza e di affetto reciproco già esistenti tra l'adottando e i figli minori dell'adottante, e dunque degli stessi interessi di questi ultimi al riconoscimento giuridico di tali legami in quanto rappresentativi della loro identità.

3.6.- E tuttavia la pronuncia richiesta a questa Corte eccede la sfera dei suoi poteri.

Va, al riguardo, considerato che l'intervento prospettato dal rimettente si presenta come una modifica di sistema. Si tratterebbe, infatti, di riconsiderare l'intera disciplina dell'istituto in questione, alla luce dei diversi interventi della giurisprudenza costituzionale in materia. Siffatta operazione comporta un elevato tasso di manipolatività, di spettanza esclusiva del legislatore.

Tra l'altro, una tale modifica di sistema si proietta anche sul piano processuale, implicando una riconfigurazione delle forme del procedimento ex artt. 311 e seguenti cod. civ. che richiederebbe moduli istruttori e decisorii più ampi e penetranti di quelli del processo camerale di adozione del maggiorenne.

L'esigenza, per il giudice, di sentire il minore avente capacità di discernimento e di ponderare comparativamente i suoi interessi rispetto a quelli degli altri appartenenti al gruppo familiare esigerebbe, infatti, apposite forme processuali, oltre che specifiche garanzie e cautele, delle quali non vi è traccia nel rito camerale di cui agli artt. 311 e seguenti cod. civ.

Né la ricerca degli strumenti procedurali a tal fine più consoni può essere operata da questa Corte, coinvolgendo scelte di politica processuale riservate al legislatore.

4.- Le questioni devono, pertanto, conclusivamente, essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, del codice civile, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Civitavecchia, sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 216

*Sentenza 4 novembre - 30 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Pensioni - Pensionati percettori indebiti di pensioni, assegni e indennità erogati dall'INPS, ovvero responsabili di omissioni contributive - Garanzia dei relativi crediti maturati dall'Istituto - Possibilità di cessione, sequestro e pignoramento nei limiti di un quinto del loro ammontare, fatto salvo, per le pensioni ordinarie liquidate a carico dell'AGO, il trattamento minimo, anziché nei limiti più favorevoli al pensionato previsti dalle norme generali (art. 545 cod. proc. civ.) - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza e della garanzia previdenziale - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 69.
- Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma.

## 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, 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. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, sezione civile, nel procedimento vertente tra V. A. e Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 3 aprile 2025, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 4 novembre 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocata Antonella Patteri per INPS, nonché l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 aprile 2025 e iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Ravenna, sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione.



2.- Il rimettente riferisce che il giudizio *a quo* è stato instaurato con ricorso di V. A. per ottenere sia la rideterminazione dell'importo dell'indebito previdenziale vantato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e «accertato dalla sentenza del Tribunale di Ravenna n. 216/2024», sia la fissazione della misura della trattenuta mensile sulla pensione, di cui all'art. 69 della legge n. 153 del 1969.

3.- Secondo quanto riporta il giudice *a quo*, le parti hanno raggiunto un accordo sull'entità del debito restitutorio, ma non sul quantum della trattenuta mensile.

Il ricorrente, percettore di una pensione netta di euro 3.430,17 mensili, ha invocato il rispetto della soglia di euro 1.000 prevista dall'art. 545, settimo comma, del codice di procedura civile (come sostituito dall'art. 21-*bis* del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante «Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali», convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142).

L'INPS, per converso, ha sostenuto l'applicabilità del solo art. 69 della legge n. 153 del 1969.

4.- Nell'introdurre le questioni di legittimità costituzionale, il Tribunale di Ravenna riproduce il testo della norma censurata, secondo cui «[I]e pensioni, gli assegni e le indennità [...] possono essere ceduti, sequestrati e pignorati, nei limiti di un quinto del loro ammontare, per debiti verso l'Istituto nazionale della previdenza sociale derivanti da indebite prestazioni percepite a carico di forme di previdenza gestite dall'Istituto stesso, ovvero da omissioni contributive. Per le pensioni ordinarie liquidate a carico della assicurazione generale obbligatoria, viene comunque fatto salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo» (art. 69 della legge n. 153 del 1969).

Di seguito, il giudice *a quo* pone a confronto tale disciplina con l'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., introdotto nel 2015 (con l'art. 13, comma 1, lettera *l*), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante «Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132) e da ultimo sostituito nel 2022 (con il d.l. n. 115 del 2022, come convertito), in base al quale «[I]e somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro. La parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, dal quarto e dal quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge».

Il rimettente evidenzia come le due discipline operino «in misura nettamente diversa»: quella censurata assicura solo che il pensionato non riceva una pensione inferiore al trattamento minimo (pari attualmente a euro 603,40), rendendo «tutta la pensione [...] aggredibile nei limiti del quinto»; l'altra «garantisce una fascia di impignorabilità (€ 1.000,00 o il doppio dell'assegno sociale [...])», che non può essere oggetto di alcuna trattenuta, mentre «solo sulla somma che eccede tale limite opera il calcolo del quinto pignorabile».

Tanto premesso, secondo il giudice *a quo*, quando l'INPS agisce trattenendo il quinto dalla pensione del proprio debitore non è tenuta a rispettare la fascia di impignorabilità di cui all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., che, viceversa, rappresenterebbe «un minimo vitale che si [sarebbe andato] delineando nel tempo a garanzia del sostentamento del debitore-pensionato nell'ambito della procedura espropriativa (della pensione) presso terzi (laddove INPS è il terzo debitor debitoris)».

Ad avviso del Tribunale di Ravenna, il legislatore non avrebbe operato un coordinamento fra le modifiche apportate all'art. 545 cod. proc. civ. e l'art. 69 della legge n. 153 del 1969, in tema di recupero dell'indebito INPS, sicché «la somma che [l'INPS] può trattenere e quindi compensare (a soddisfacimento del proprio credito) nel momento in cui paga un trattamento pensionistico è superiore, di molto, rispetto a quella che qualunque altro creditore può ottenere, in sede esecutiva, sulla pensione del proprio debitore».

Ciò determinerebbe una violazione sia dell'art. 3 Cost. - per irragionevole disparità di trattamento rispetto all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. e per irragionevolezza intrinseca - sia dell'art. 38, secondo comma, Cost.

5.- A parere del rimettente, le questioni sarebbero rilevanti, dal momento che V. A. ha domandato con l'atto introduttivo la determinazione dell'entità della trattenuta ex art. 69 della legge n. 153 del 1969, sostenendo altresì che l'accoglimento delle questioni comporterebbe «un grosso beneficio economico per il pensionato debitore».

Il Tribunale di Ravenna esclude, inoltre, la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, richiamando la recente pronuncia della Corte di cassazione, secondo la quale «la novella dell'art. 545 c.p.c. [è] applicabile quando la pensione viene aggredita da soggetti diversi dall'Istituto previdenziale, ovvero quando l'Inps agisca per crediti diversi dall'indebita percezione di prestazioni a suo carico o da omissioni contributive, altrimenti, in quest'ultimo caso, si applica la norma di favore per l'Inps di cui all'art. 69 della legge n. 153 del 1969» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 11 ottobre 2024, n. 26580). Pertanto, «le due norme [avrebbero] ambiti applicativi differenti e [resterebbero] separate».



Una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con il tenore letterale della disposizione censurata.

6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* deduce anzitutto la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento (tra creditori).

Il rimettente si confronta, preliminarmente, con la sentenza n. 506 del 2002 di questa Corte, che aveva dichiarato «manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153». In particolare, il Tribunale di Ravenna osserva che tale questione non sarebbe stata «in realtà rilevante nell'ambito di quel giudizio *a quo*», che riguardava l'espropriazione da parte di un soggetto privato, e non da parte dell'INPS. Inoltre, sottolinea il mutato quadro normativo ed economico-sociale rispetto al 2002, con particolare riferimento alla crisi inflazionistica del periodo 2022-2024, che avrebbe motivato l'intervento legislativo del 2022.

Da ciò inferisce che i crediti vantati dall'INPS ex art. 69 della legge n. 153 del 1969 debbano avere lo stesso trattamento previsto per gli altri creditori dall'art. 545 cod. proc. civ., rilevando che, «[s]e in linea di massima può concordarsi sulla modulabilità della misura espropriativa in ragione del particolare valore del credito per cui si procede, tale modulazione non [potrebbe] però che rispondere [...] a collaudati criteri di ragionevolezza e di non discriminazione».

A supporto di tale tesi, il giudice *a quo* segnala che persino crediti particolarmente qualificati, come quelli alimentari e i tributi, sono soggetti alla disciplina dell'art. 545 cod. proc. civ.

7.- All'irragionevole disparità di trattamento collega di seguito anche la ritenuta violazione del principio di ragionevolezza intrinseca, sul presupposto che, «se la fascia di impignorabilità ha senso a tutela del minimo vitale, essa deve essere intangibile per ogni creditore, anche per INPS ed anche quando il creditore agisce non in sede esecutiva, ma operando direttamente una compensazione o trattenuta».

8.- Infine, a quest'ultima censura si collega anche la dedotta violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost.

Il rimettente, partendo dall'assunto che «la fascia di impignorabilità [abbia] un senso a tutela del minimo vitale», ritiene che essa configuri «una rima obbligata per il legislatore che disciplina la materia del soddisfo dei creditori sui trattamenti pensionistici, venendo qui in rilievo esattamente i “mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita in caso di [...] vecchiaia” previsti dalla Suprema Carta». Più in particolare, a parere del Tribunale di Ravenna, l'aver stabilito un ammontare impignorabile per tutti i creditori, «che agiscono in executivis sul trattamento pensionistico del debitore, rappresent[erebbe] evidentemente una modalità di attuazione della previsione dell'art. 38, 2° comma Cost.». In sostanza, il giudice *a quo* ritiene che «tra le modalità con le quali si assicurano i mezzi adeguati al soddisfacimento dei bisogni ai pensionati, qui ex lavoratori, rientr[i] la necessità di assicurare dei limiti alla pignorabilità dei trattamenti pensionistici». Di conseguenza, pur riconoscendo che «in questo ambito [...] il legislatore dispone di discrezionalità», ne contesta «l'esercizio irrazionale e discriminatorio».

Infine, il rimettente sostiene che, una volta fissati per la generalità dei creditori, compresi quelli pubblici e quelli qualificati, «alcuni limiti oggettivi alla possibilità di aggredire la pensione del debitore (art. 545 c.p.c.), ciò che rappresent[erebbe] una modalità di attuazione dell'art. 38, 2° comma Cost., risult[erebbe] irrazionale non avere sottoposto a tali limiti anche il creditore INPS».

Pertanto, il Tribunale di Ravenna chiede a questa Corte di sanare la ritenuta illegittimità costituzionale del censurato art. 69, sostituendo tale disciplina con la regola di cui all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ.

9.- Con atto depositato il 16 giugno 2025, l'INPS si è costituito in giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

9.1.- L'Istituto previdenziale ricostruisce gli eventi che hanno portato al giudizio *a quo*, precisando che il ricorrente aveva ottenuto dal 1° marzo 2018 la pensione anticipata in cumulo per complessivi euro 9.254,25 lordi mensili, con quota a carico della gestione artigiani indicata in euro 4.405,00, quando questa era in realtà pari a euro 44,54. La pensione veniva successivamente riliquidata, nel 2021, nell'importo di euro 4.925,13 lordi mensili, essendo «risultato, inequivocabilmente, che la quota a carico della gestione artigiani [...] era pari ad € 44,54. Solo per un errore materiale l'importo della relativa quota era stato moltiplicato per cento».

Dalla riliquidazione scaturiva un indebito di euro 178.777,66 (poi euro 176.841,10 per conguagli fiscali), che l'INPS procedeva a recuperare «a mezzo di trattenuta sul rateo mensile nella misura conforme al disposto dell'art. 69 della legge n. 153 del 1969».

Il Tribunale di Ravenna, con la «sentenza [...] n. 216 del 2024», accertava l'indebito oggettivo e il dolo del percipiente, rilevando come fosse «ben chiaro [...] che lo stesso stava ricevendo una prestazione che non gli spettava, sussistendo pertanto lo stato di dolo».

Nel giudizio *a quo*, il pensionato ha chiesto il calcolo della trattenuta mensile ai sensi dell'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., mentre l'INPS ha insistito per l'applicazione dell'art. 69 della legge n. 153 del 1969.



9.2.- L'Istituto previdenziale passa, dunque, a esaminare le censure di illegittimità costituzionale sollevate dal rimettente con riguardo all'art. 69 della legge n. 153 del 1969 ed eccepisce la loro inammissibilità, ritenendo inibito a questa Corte di tornare a esaminare questioni analoghe ad altre già dichiarate non fondate. In particolare, richiama la citata sentenza n. 506 del 2002, con la quale è stata reputata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge n. 153 del 1969, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

9.3.- Nel merito, quanto al primo profilo di censura, l'INPS sostiene che la norma è «espressione del razionale bilanciamento di valori garantiti dalla Costituzione, rimesso alla discrezionalità del legislatore». A riguardo, rileva che «la disposizione al vaglio si inserisce nell'ambito della disciplina speciale che regola la ripetibilità e le modalità di recupero degli indebiti previdenziali e delle omissioni contributive» (richiama, in particolare, l'art. 52 della legge 9 marzo 1989, n. 88, recante «Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro», nonché l'art. 13 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, recante «Disposizioni in materia di finanza pubblica»).

L'Istituto precisa, inoltre, che «le risorse recuperate sulle pensioni vanno ad alimentare il sistema previdenziale al quale sono state sottratte e vengono destinate, senza possibilità di deroga, al pagamento delle prestazioni, compresa la pensione sulla quale insiste la trattenuta. Si tratta quindi di ripristinare il normale canale di finanziamento del sistema previdenziale dando concreta attuazione al principio solidaristico sul quale quel sistema si fonda».

L'INPS deduce, dunque, la non omogeneità fra i crediti per il recupero di indebite prestazioni previdenziali o di omissioni contributive e gli altri crediti.

Quanto alla lamentata irragionevolezza intrinseca, l'INPS richiama nuovamente la sentenza di questa Corte n. 506 del 2002 e sostiene che «la qualità del credito costituisce l'elemento che guida il legislatore nella scelta discrezionale della modalità per attuare il presidio di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.», sicché «ben può [...] nella sua discrezionalità selezionare, attraverso un razionale bilanciamento di valori garantiti dalla Costituzione, in ragione della loro causa, i crediti rispetto ai quali la pensione - anche nella parte in cui è volta ad assicurare al pensionato il minimum vitale - è (pro quota dell'intero) pignorabile».

Infine, conclude nel senso che «il diverso limite individuato dall'art. 545, settimo comma, del cod. proc. civ., non rappresenta una rima obbligata per il legislatore» e che «l'individuazione, nell'art. 69 della legge n. 153 del 1969, dell'importo del trattamento minimo pensione come limite da salvaguardare non confligge affatto con il presidio dell'art. 38, secondo comma, Cost., anzi si palesa del tutto congrua rispetto sia alla natura del credito fatto valere dall'Inps [...] sia per la destinazione delle somme recuperate proprio al pagamento delle prestazioni». Quando l'INPS procede al recupero delle prestazioni illegittimamente percepite, ripristina il circuito finanziario del sistema previdenziale, sicché la norma censurata darebbe «attuazione al disposto dell'art. 38, secondo comma, Cost.».

10.- Con atto depositato il 17 giugno 2025, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni non fondate.

La difesa statale contesta la tesi del rimettente secondo la quale il precedente di questa Corte (sentenza n. 506 del 2002) sarebbe superato dalle mutate condizioni economico-sociali.

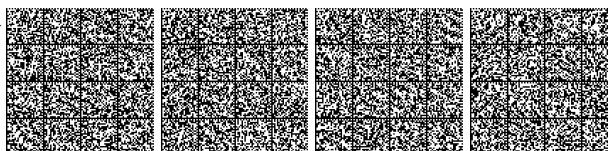
A detta dell'Avvocatura generale, «l'art. 69 della legge n. 153/69 non determin[erebbe] il “trattamento minimo vitale” indicando una somma fissa e prestabilita, immutabile nel tempo, ma lo [rapporterebbe] all'importo corrispondente al trattamento minimo INPS, che varia annualmente».

L'atto di intervento richiama, quindi, la costante giurisprudenza costituzionale, secondo cui, da un lato, «[n]on rientra nel potere di questa Corte, ma in quello discrezionale del legislatore, individuare in concreto l'ammontare della (parte *di*) pensione idoneo ad assicurare “mezzi adeguati alle esigenze di vita” del pensionato» e, da un altro lato, «nessuna di tali valutazioni consente a questa Corte di adottarla ai fini dell'individuazione della parte assolutamente impignorabile della pensione».

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 92 del 2025), il Tribunale di Ravenna, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge n. 153 del 1969.

2.- La norma censurata dispone, al primo comma, che «[l]e pensioni, le indennità spettanti in forza del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché gli assegni, di cui all'arti-



colo 11 della legge 5 novembre 1968, n. 1115, possono essere ceduti, sequestrati e pignorati, nei limiti di un quinto del loro ammontare, per debiti verso l'Istituto nazionale della previdenza sociale derivanti da indebite prestazioni percepite a carico di forme di previdenza gestite dall'Istituto stesso, ovvero da omissioni contributive». La disposizione precisa, al secondo comma, che «[p]er le pensioni ordinarie liquidate a carico della assicurazione generale obbligatoria, viene comunque fatto salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo».

2.1.- Il giudice *a quo* pone tale disciplina a confronto con l'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., come sostituito dall'art. 21-*bis* del d.l. n. 115 del 2022, come convertito. Quest'ultimo stabilisce che «[I]e somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro. La parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, dal quarto e dal quinto comma, nonché dalle speciali disposizioni di legge».

Ad avviso del rimettente, il legislatore non avrebbe coordinato le modifiche apportate all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., con la disciplina di cui all'art. 69 della legge n. 153 del 1969, in materia di recupero degli indebiti previdenziali e delle omesse contribuzioni.

2.2.- Tale discrasia normativa comporterebbe, secondo il giudice *a quo*, anzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento tra il creditore INPS, cui è riferibile la norma censurata, e gli altri creditori, per i quali trova applicazione la disciplina codicistica.

Inoltre, sul presupposto che la soglia di impignorabilità indicata dall'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. serva a tutelare il minimo vitale, il rimettente ravvisa una irragionevolezza intrinseca nell'art. 69 della legge n. 153 del 1969, che non rispetta detto limite.

Da ultimo, nel ritenere che l'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. abbia dato attuazione all'art. 38, secondo comma, Cost., indicando per tutti i creditori i limiti oggettivi alla possibilità di aggredire la pensione del debitore, il Tribunale di Ravenna identifica nel distacco della norma censurata dalla previsione codicistica una lesione dello stesso art. 38, secondo comma, Cost.

3.- Si è costituito in giudizio l'INPS, che ha eccepito l'inammissibilità delle censure, ritenendo inibito a questa Corte tornare a esaminare questioni analoghe ad altre, concernenti la medesima norma, già dichiarate non fondate. A tal riguardo, richiama la sentenza n. 506 del 2002, con la quale è stata reputata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge n. 153 del 1969, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

3.1.- L'eccezione va disattesa.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una precedente pronuncia di rigetto non preclude un successivo esame delle questioni (*ex multis*, sentenze n. 167 del 2025, n. 19 del 2024, n. 186 e n. 44 del 2020, n. 160 del 2019 e n. 99 del 2017; ordinanze n. 96 del 2018, n. 162 del 2017 e n. 290 del 2016).

Peraltro, nel caso di specie, il rimettente, da un lato, lamenta la lesione anche dell'art. 38, secondo comma, Cost., e non solo dell'art. 3 Cost., e, da un altro lato, muove le proprie censure a partire dalle modifiche apportate all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. dall'art. 21-*bis* del d.l. n. 115 del 2022, come convertito.

4.- Passando al merito, le questioni non sono fondate.

5.- In via preliminare occorre brevemente richiamare il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

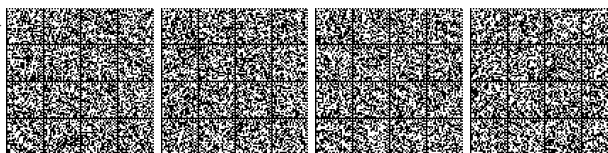
5.1.- L'art. 69 della legge n. 153 del 1969 prevede che l'INPS possa pignorare, nei limiti di un quinto del loro ammontare, le pensioni, le indennità spettanti in forza del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), e successive modificazioni e integrazioni, nonché gli assegni, di cui all'art. 11 della legge 5 novembre 1968, n. 1115 (Estensione, in favore dei lavoratori, degli interventi della Cassa integrazione guadagni, della gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione e della Cassa assegni familiari e provvidenze in favore dei lavoratori anziani licenziati), al fine di recuperare i crediti derivanti o da indebite prestazioni percepite a carico di forme previdenziali gestite dal medesimo Istituto o da omesse contribuzioni.

Per le pensioni ordinarie liquidate a carico della assicurazione generale obbligatoria, la citata disposizione prevede che debba essere comunque preservato l'importo corrispondente al trattamento minimo pensionistico.

Si tratta di una disciplina che, pur facendo riferimento al pignoramento, al sequestro e alla cessione dei crediti pensionistici, introduce un limite che vale anche per le forme di compensazione di cui si avvale l'INPS, procedendo al recupero mediante trattenute (Cass., n. 26580 del 2024; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 9 agosto 2003, n. 12040).

5.2.- L'art. 69 della legge n. 153 del 1969 era stato introdotto - a tutela dei richiamati crediti INPS - in un momento storico nel quale la regola generale era quella della impignorabilità delle pensioni.

Ebbene, sia quest'ultima disciplina sia quella del citato art. 69 sono state censurate, nel 2002, dinanzi a questa Corte.



In particolare, la sentenza n. 506 del 2002 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 128 del r.d.l. n. 1827 del 1935, nella parte in cui escludeva la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare delle pensioni, assegni e indennità erogati dall'INPS, senza prevedere - con le eccezioni stabilite dalla legge per crediti qualificati - l'impignorabilità della sola parte di pensione, assegno o indennità necessaria ad assicurare al pensionato i mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte. La medesima declaratoria di illegittimità costituzionale è stata estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anche agli artt. 1 e 2, primo comma, del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle pubbliche Amministrazioni).

In quella medesima pronuncia, la Corte ha, viceversa, dichiarato manifestamente infondate le censure mosse all'art. 69 della legge n. 153 del 1969, dal momento che, «con tale norma, il legislatore non altro ha fatto che prevedere limiti e modalità attraverso le quali un creditore qualificato (l'INPS, per indebite prestazioni ovvero omissioni contributive) può assoggettare a pignoramento un quinto dell'intero ammontare della pensione».

5.3.- Di seguito, nel solco della richiamata sentenza n. 506 del 2002, il legislatore è intervenuto sull'art. 545 cod. proc. civ., introducendo con l'art. 13, comma 1, lettera l), del d.l. n. 83 del 2015, come convertito, un settimo comma, che è stato poi ulteriormente sostituito con quanto disposto dall'art. 21-*bis* del d.l. n. 115 del 2022, come convertito.

Attualmente, la previsione codicistica stabilisce, in particolare, una soglia di impignorabilità costituita dal doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di euro 1.000, ammettendo solo sulla parte eccedente tale ammontare il pignoramento nei limiti indicati dai commi terzo, quarto e quinto del medesimo articolo o dalle disposizioni speciali di legge. Più precisamente: i crediti alimentari possono essere pignorati «nella misura autorizzata dal presidente del tribunale o da un giudice da lui delegato» (terzo comma); i tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni, e ogni altro credito sono pignorabili «nella misura di un quinto» (quarto comma) e, nell'ipotesi di «simultaneo concorso delle cause indicate precedentemente», il pignoramento «non può estendersi oltre alla metà dell'ammontare delle somme predette» (quinto comma).

Infine, il sesto comma del richiamato articolo dispone che «[r]estano in ogni caso ferme le altre limitazioni contenute in speciali disposizioni di legge».

5.4.- La previsione generale, di cui all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., e quella speciale, di cui all'art. 69 della legge n. 153 del 1969, si avvalgono - com'è evidente - di meccanismi differenti.

La norma generale garantisce una soglia di impignorabilità (pari al doppio dell'assegno sociale e comunque non inferiore a euro 1.000), calcolando poi la quota pignorabile sulla sola parte eccedente rispetto a essa.

L'art. 69 della legge n. 153 del 1969, viceversa, consente il pignoramento di un quinto dell'intero ammontare della pensione, fermo restando che non può essere corrisposta una pensione inferiore al trattamento minimo (attualmente pari a euro 603,40).

6.- A partire dalla constatazione delle differenze che intercorrono tra le discipline richiamate, le tre censure sollevate dal rimettente - per irragionevole disparità di trattamento tra creditori, per irragionevolezza intrinseca e per lesione dell'art. 38, secondo comma, Cost. - si radicano su argomenti fra di loro interconnessi.

In particolare, il giudice *a quo* fonda la propria motivazione sull'idea che: *i*) i crediti INPS non possano avere un trattamento privilegiato rispetto agli altri crediti; *ii*) la fascia di impignorabilità prevista dall'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. rappresenti un incompressibile minimo vitale, correlato all'art. 38, secondo comma, Cost.; *iii*) il meccanismo delineato dall'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. identifichi una soluzione costituzionalmente obbligata, in quanto riflesso dell'art. 38, secondo comma, Cost.

7.- Nessuno dei presupposti argomentativi sopra evocati è condivisibile.

8.- Anzitutto, non convince la tesi che ravvisa una irragionevole disparità di trattamento fra creditori nella diversità di disciplina dell'art. 69 della legge n. 153 del 1969 rispetto all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ.

Si tratta, invece, del semplice rapporto fra una norma generale, l'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., e una norma speciale, quella censurata, i cui tratti peculiari confutano l'idea di una necessaria omologazione alla disciplina codicistica.

In particolare, l'art. 69 della legge n. 153 del 1969 rinviene la propria giustificazione nella specificità dei crediti oggetto della normativa, in quanto correlati a un interesse di carattere generale.

8.1.- La prestazione oggetto dei crediti tutelati dalla norma censurata si identifica, infatti, nel recupero delle omissioni contributive e nella ripetizione degli indebiti previdenziali, che servono a ripristinare risorse di cui è stato privato il sistema pensionistico e che sono necessarie al suo sostentamento.

La specificità di tali crediti consiste, dunque, nel loro correlarsi all'interesse generale alla tutela dell'equilibrio e della sostenibilità del sistema previdenzial-solidaristico, la cui tenuta consente la stessa corresponsione delle pensioni, compresa quella del soggetto obbligato.



Come affermato dalla sentenza n. 235 del 2020, la sostenibilità del sistema pensionistico è anch'essa «espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema».

8.2.- Non deve poi trascurarsi che il legislatore garantisce una particolare tutela al pensionato obbligato, stabilendo rigorose condizioni per rendere ammissibile il recupero degli indebiti.

Il pensionato, infatti, è tenuto a restituire quanto indebitamente percepito solo in caso di dolo, anche omissivo, e deve corrispondere gli interessi unicamente nell'ipotesi di dolo commissivo. È quanto stabiliscono, rispettivamente, l'art. 52, comma 2, della legge n. 88 del 1989, come interpretato dall'art. 13 della legge n. 412 del 1991, e l'art. 69, ultimo comma, della legge n. 153 del 1969.

La medesima disciplina viene peraltro applicata, in giurisprudenza, anche a talune ipotesi di omesse contribuzioni (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 18 aprile 2023, n. 10337).

Ne deriva che il regime dei crediti oggetto della norma censurata è intriso anche di una funzione deterrente, nell'ambito di una disciplina caratterizzata in generale dall'esigenza di non perdere risorse necessarie ad alimentare lo stesso sistema pensionistico.

8.3.- In definitiva, l'interesse generale all'equilibrio e alla sostenibilità del sistema pensionistico, unitamente alla funzione deterrente che plasma le modalità di recupero dei crediti INPS da indebiti previdenziali e da omissioni contributive, disegna una peculiarità della disciplina censurata che giustifica un bilanciamento di interessi diverso da quello che il legislatore riserva in generale agli altri crediti.

Tale specificità dell'art. 69 della legge n. 153 del 1969 spiega la sua divergenza rispetto alla norma codicistica e confuta la tesi di una irragionevole disparità di trattamento.

Non sussiste, di riflesso, alcun trattamento privilegiato a favore dell'INPS, che, non a caso, può avvalersi della disciplina speciale solo per il recupero dei crediti da indebiti previdenziali o da omissioni contributive, ma non per il recupero di altri crediti vantati nei confronti del pensionato. Per questi ultimi si riespande, infatti, la disciplina generale di cui all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ.

9.- Passando ora a esaminare la censura concernente l'irragionevolezza intrinseca, si deve confutare anche il secondo argomento sul quale si fonda la motivazione del giudice *a quo*. Non appare, infatti, convincente la tesi secondo cui la soglia di impignorabilità, prevista dall'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., servirebbe a garantire ai titolari di pensione un minimo vitale, correlato all'art. 38, secondo comma, Cost., che risulterebbe irragionevole non rispettare.

9.1.- Anzitutto, giova evidenziare che l'art. 38, secondo comma, Cost. non evoca la nozione di minimo vitale, posto che richiama il paradigma dei «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita» e non quello dei «mezzi necessari per vivere», previsto invece dal primo comma del medesimo articolo.

In particolare, i «mezzi necessari per vivere» danno forma al dovere di solidarietà, che si impone nel contesto della pubblica assistenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di un'attività remunerativa, a prescindere dall'attività in precedenza svolta o dai servizi resi allo Stato (sentenze n. 94 del 2025, n. 169 del 2023 e n. 137 del 2021).

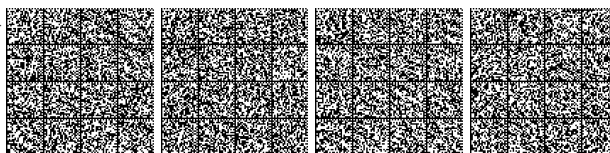
Viceversa, il paradigma dei «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita» richiama bisogni più ampi rispetto a quelli strettamente necessari alla sopravvivenza. Tale previsione, sebbene anch'essa ispirata a criteri di solidarietà sociale, riguarda i lavoratori e richiede che, in caso di eventi che incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano a essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita (tra le tante, sentenze n. 85 del 2015 e n. 316 del 2010). Queste ultime sono determinate «secondo valutazioni generali ed oggettive», finalizzate ad assicurare non solo «i bisogni elementari e vitali», ma anche le necessità «relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta» (sentenza n. 173 del 1986).

9.2.- Ebbene, l'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. - adottando una soglia pari al doppio dell'assegno sociale e comunque non inferiore a euro 1.000 - non ha inteso garantire il minimo vitale.

Di conseguenza, l'art. 69 della legge n. 153 del 1969, là dove omette di rifarsi al richiamato meccanismo, non intacca affatto un limite inviolabile e, dunque, non palesa alcuna irragionevolezza intrinseca.

Al contempo, l'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., nel dare attuazione all'art. 38, secondo comma, Cost., non ha concretizzato una volta per tutte e per qualsivoglia fattispecie il paradigma costituzionale dei mezzi adeguati al vivere, sicché il fatto che l'art. 69 della legge n. 153 del 1969 non ricalchi tale disciplina non determina ex se l'irragionevolezza della scelta, né il suo essere lesiva dell'art. 38, secondo comma, Cost. (*infra*, punto 10.1. del Considerato in diritto).

9.3.- Il legislatore gode, infatti, di un'ampia discrezionalità nell'individuazione della soglia che garantisce i mezzi adeguati alle esigenze di vita, essendo chiamato a operare un complesso bilanciamento di interessi, che risente, ovviamente, del tipo di interessi implicati. Tale discrezionalità incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza e sproporzione.



Ebbene, nell'adottare con l'art. 69 della legge n. 153 del 1969 il limite intangibile del trattamento minimo pensionistico, il legislatore ha operato un bilanciamento di interessi - fra le ragioni del pensionato e le pretese creditorie dell'INPS, correlate alle istanze di equilibrio e di sostenibilità del sistema pensionistico - che non contrasta in maniera manifesta con il principio di ragionevolezza e di proporzionalità.

Infatti, il trattamento minimo pensionistico, oltre a non essere estraneo alle istanze sottese all'art. 38, secondo comma, Cost., non è un parametro fisso e immutabile nel tempo, ma varia annualmente in funzione dell'evoluzione del costo della vita, garantendo l'adeguamento automatico.

10.- Da ultimo, le argomentazioni sopra esposte consentono di confutare anche il terzo assunto, sul quale si fonda la motivazione del rimettente e che dà corpo alla censura concernente la ritenuta violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost.

In particolare, non persuade la tesi secondo cui la norma censurata, introducendo una deroga all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., automaticamente violerebbe il richiamato principio costituzionale.

10.1.- In primo luogo, la soglia di impignorabilità identificata dalla richiamata disciplina codicistica non costituisce una soluzione costituzionalmente obbligata, imposta dall'art. 38, secondo comma, Cost.

Di conseguenza, la mancata inclusione dei crediti da indebiti previdenziali e da omissioni contributive nell'alveo di tale disciplina generale non equivale affatto a una violazione della citata previsione costituzionale.

10.2.- In secondo luogo, il peculiare bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore con l'art. 69 della legge n. 153 del 1969, lungi dal violare l'art. 38, secondo comma, Cost., si collega, viceversa, al rilievo attribuito all'interesse generale all'equilibrio e alla stabilità del sistema pensionistico, che rinviene il proprio fondamento giustappunto nel richiamato principio costituzionale.

11.- In conclusione, questa Corte ritiene che la regola speciale di cui all'art. 69 della legge n. 153 del 1969 non evidenzia una irragionevole disparità di trattamento rispetto a quella generale di cui all'art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., non risulta di per sé manifestamente irragionevole, né è lesiva dell'art. 38, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

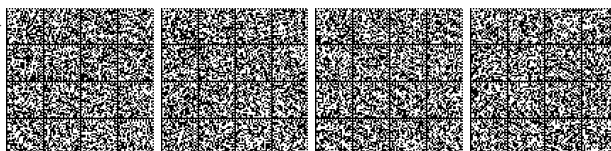
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 217

*Sentenza 4 novembre - 30 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento penale - Misure cautelari - Allontanamento dalla casa familiare - Contestuale attivazione del dispositivo di controllo elettronico (art. 275-bis cod. proc. pen.) - Applicazione di ulteriori anche più gravi misure cautelari nell'ipotesi di non fattibilità tecnica del controllo remoto - Possibilità per il giudice di valutare la non necessità di ulteriori misure in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, inviolabilità della libertà personale e finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 282-bis, comma 6, ultimo periodo, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera c), numero 3), della legge 24 novembre 2023, n. 168.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo 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. 282-bis, comma 6, ultimo periodo, del codice di procedura penale, come novellato dall'art. 12, comma 1, lettera c), numero 3), della legge 24 novembre 2023, n. 168 (Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica), promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione del riesame, nel procedimento penale a carico di G. S., con ordinanza del 6 giugno 2024, iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di G. S. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi l'avvocata Carla Corsetti per G. S. e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 giugno 2025, iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Napoli, sezione del riesame, chiamato a pronunciarsi sull'appello proposto dal pubblico ministero avverso l'ordinanza emessa dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Benevento, con la quale era stata applicata nei confronti di G. S. la misura cautelare del divieto di avvicinamento alla persona offesa senza applicazione dei disposi-



tivi elettronici di cui all'art. 275-bis del codice di procedura penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma e 27, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 282-bis, comma 6, ultimo periodo, di tale codice, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera c), numero 3), della legge 24 novembre 2023, n. 168 (Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica), nella parte in cui, disciplinando la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare, stabilisce che, qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico, «il giudice impone l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi», senza prevedere la possibilità di valutare e motivare la non necessità di ulteriori misure «in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto».

Il giudice *a quo* espone che nei confronti di G. S. - indagato del reato di maltrattamenti in famiglia ai danni della moglie e del figlio - è stata disposta con ordinanza l'applicazione della misura del divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalle persone offese, mentre sono state rigettate la richiesta cautelare di allontanamento dalla casa familiare, di cui all'art. 282-bis cod. proc. pen., e quella di applicazione dei sistemi di controllo elettronico, di cui all'art. 275-bis cod. proc. pen. È avverso tale ordinanza che il pubblico ministero ha proposto il menzionato appello.

1.1.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente premette che entrambi i motivi dell'appello del pubblico ministero risultano fondati; quanto alla scelta della misura, trattandosi di una fattispecie di maltrattamenti intrafamiliari, l'allontanamento dalla casa familiare deve ritenersi adeguato a salvaguardare le esigenze cautelari; quanto alla mancata applicazione dei dispositivi di controllo elettronico, l'art. 282-ter, comma 1, cod. proc. pen., in seguito alla modifica introdotta dalla legge n. 168 del 2023, avrebbe introdotto un automatismo, poiché la congiunzione «anche» («anche disponendo l'applicazione delle particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-bis») è stata soppressa.

Tanto premesso, il giudice *a quo* ritiene di dover applicare, all'esito del giudizio di appello cautelare, la misura dell'allontanamento dalla casa familiare di cui all'art. 282-bis cod. proc. pen., rafforzato dalle prescrizioni accessorie del divieto di avvicinamento alle persone offese e dall'applicazione dei sistemi di controllo elettronico di cui all'art. 275-bis cod. proc. pen.

Nella fattispecie concreta al suo esame, sostiene il rimettente, non ricorrerebbe tuttavia un'esigenza cautelare così pressante da pretendere anche l'applicazione della sorveglianza elettronica (il cosiddetto braccialetto elettronico), considerando che la condotta violenta dell'indagato è stata circoscritta a un solo episodio, che questi sta rispettando la misura del divieto di avvicinamento e che ha presentato ricorso per la separazione giudiziale dalla moglie.

La questione sarebbe inoltre «attualmente» rilevante, sebbene il rimettente «nulla sappia in ordine alla “non fattibilità tecnica” della sorveglianza elettronica», in quanto, non essendo possibile una verifica preventiva, l'eventuale «non fattibilità tecnica» del dispositivo emergerebbe soltanto nella successiva fase dell'esecuzione della misura, allorché il giudice della cautela sarebbe sprovvisto della possibilità di sollevare la questione.

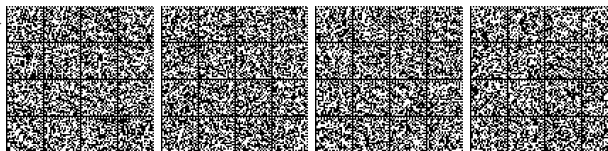
D'altro canto, l'univoco tenore della norma renderebbe non praticabile una sua interpretazione costituzionalmente orientata, poiché, per effetto delle modifiche apportate dalla legge n. 168 del 2023, detta norma stabilisce testualmente e inderogabilmente l'impiego del dispositivo di controllo elettronico, senza lasciare al giudice alcun margine di discrezionalità.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la norma di cui all'art. 282-bis, comma 6, ultimo periodo, cod. proc. pen. contrasti con gli artt. 3, 13 e 27 Cost.

Il giudice *a quo* osserva che, nel caso in cui l'indagato neghi il consenso all'adozione delle modalità di controllo elettronico, la disposizione censurata prevede una presunzione assoluta di sopravvenuta inadeguatezza della misura originariamente disposta, imponendo «l'applicazione, anche congiunta, di una misura più grave». Aggiunge, poi, che identica forma di aggravamento è prevista anche per la diversa ipotesi, non imputabile all'indagato, dell'accertamento, da parte dell'organo delegato per l'esecuzione, della «non fattibilità tecnica» delle modalità di controllo a distanza.

È nei confronti di questa seconda presunzione che sono rivolte le censure: l'uso dell'indicativo «impone», infatti, deporrebbe per la configurabilità di un obbligo per il giudice di adottare misure cumulative («ulteriori misure cautelari») o sostitutive («anche più gravi»). Per l'ipotesi di «non fattibilità tecnica», dunque, il legislatore avrebbe presunto che l'ordine di allontanamento di cui all'art. 282-bis cod. proc. pen., anche se rafforzato dal divieto di avvicinamento, sarebbe sempre idoneo a salvaguardare le esigenze cautelari, dovendo essere applicata altresì la sorveglianza elettronica.

Ciò posto, il rimettente, richiamata la giurisprudenza costituzionale che avrebbe sovente dichiarato costituzionalmente illegittime le presunzioni assolute di adeguatezza in materia cautelare personale, sia pur con particolare riferimento ai casi di custodia in carcere (vengono richiamate le sentenze n. 48 del 2015, n. 265 e n. 139 del 2010), ritiene



che, per l'ipotesi di «non fattibilità tecnica» della sorveglianza elettronica, la presunzione assoluta di adeguatezza di un regime cautelare più severo della sola misura dell'allontanamento dalla casa familiare sia arbitraria e irrazionale, difettando «un dato di esperienza generalizzante» idoneo a fondare una presunzione di pericolosità.

La norma censurata, sottraendo al giudice «il potere di adeguare la misura al caso concreto», integrerebbe una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., per l'«appiattimento» su un'identica risposta cautelare a situazioni oggettivamente e soggettivamente diverse, nonché degli artt. 13, primo comma e 27, secondo comma, Cost., per il carattere assoluto, e non relativo, della presunzione di adeguatezza.

Detta norma sarebbe dunque costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la possibilità di non applicare le ulteriori misure, pur ove ritenute non necessarie a salvaguardare le concrete esigenze cautelari.

A corroborare l'argomento, del resto, viene richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 28 aprile-19 maggio 2016, n. 20769, che, sia pure con riferimento alla misura degli arresti domiciliari, ha escluso ogni automatismo nell'ipotesi di indisponibilità - ipotesi cui andrebbe equiparata la «non fattibilità tecnica» - dello strumento di controllo, affermando che all'accertata indisponibilità del congegno elettronico non può conseguire alcuna automatica applicazione né della custodia cautelare in carcere né degli arresti domiciliari tradizionali.

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

Ad avviso dell'interveniente, spetterebbe al giudice, «nella sua ampia discrezionalità nella scelta e nella graduazione per il caso concreto, valutare puntualmente l'intensità delle esigenze cautelari facendo applicazione delle comuni regole di valutazione dell'adeguatezza e della proporzionalità della misura per il caso concreto».

2.1.- Con successiva memoria, depositata il 14 ottobre 2025, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato la sentenza n. 173 del 2024 di questa Corte, che, pur riguardando l'art. 282-ter cod. proc. pen., concerne una norma di contenuto analogo a quello della norma censurata nel presente giudizio, chiedendo dichiararsi le questioni manifestamente infondate.

3.- Si è costituito in giudizio G. S., indagato nel giudizio *a quo*, concludendo per la fondatezza delle sopradescritte questioni di legittimità costituzionale.

Nel richiamare lo svolgimento del procedimento *a quo* e i principali argomenti dell'ordinanza di rimessione, la parte illustra i tracciati della giurisprudenza costituzionale sull'illegittimità costituzionale delle presunzioni assolute di pericolosità in materia cautelare personale, sottolineando la diversa previsione contenuta nell'art. 275-bis cod. proc. pen. con riferimento alla misura degli arresti domiciliari, che non contempla effetti di aggravamento automatico per il caso di «non fattibilità tecnica».

Con una successiva memoria, depositata il 14 ottobre 2025, replicando alle argomentazioni della difesa statale, la medesima parte sostiene che la disposizione censurata non avrebbe contenuto analogo a quello dell'art. 282-ter cod. proc. pen., oggetto della sentenza n. 173 del 2024 di questa Corte.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, iscritta al n. 177 reg. ord. del 2024, il Tribunale di Napoli, sezione del riesame, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma e 27, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 282-bis, comma 6, ultimo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera c), numero 3), della legge n. 168 del 2023, nella parte in cui, disciplinando la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare, stabilisce che, qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico, «il giudice impone l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi», senza prevedere la possibilità di valutare e motivare la non necessità di ulteriori misure «in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto».

1.1.- Quanto ai fatti di causa, il Tribunale di Napoli espone che: a) con ordinanza emessa dal GIP del Tribunale di Benevento nei confronti di G. S. - indagato del reato di maltrattamenti in famiglia ai danni della moglie e del figlio - è stata applicata la misura del divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalle persone offese; b) sono state invece rigettate la richiesta cautelare di allontanamento dalla casa familiare, di cui all'art. 282-bis cod. proc. pen., e quella concernente l'applicazione dei sistemi di controllo elettronico di cui all'art. 275-bis cod. proc. pen.; c) il pub-



blico ministero ha proposto appello avverso tale ordinanza, lamentando la mancata applicazione, in aggiunta alla misura cautelare del divieto di avvicinamento alla persona offesa, dell'allontanamento dalla casa familiare e dei dispositivi elettronici di cui all'art. 275-bis cod. proc. pen.

Le questioni sarebbero dunque rilevanti, in quanto, dovendosi ritenere entrambi i motivi del pubblico ministero fondati, all'esito del giudizio di appello cautelare il rimettente dovrebbe applicare la misura dell'allontanamento dalla casa familiare di cui all'art. 282-bis cod. proc. pen., rafforzato dalle prescrizioni accessorie del (già disposto) divieto di avvicinamento alle persone offese, e dall'applicazione dei sistemi di controllo elettronico di cui all'art. 275-bis cod. proc. pen., sebbene nella fattispecie concreta non ricorra un'esigenza cautelare così pressante da imporre anche l'applicazione della sorveglianza elettronica (il cosiddetto braccialetto elettronico).

La questione sarebbe inoltre, nello specifico, «attualmente» rilevante, sebbene il rimettente «nulla sappia in ordine alla “non fattibilità tecnica” della sorveglianza elettronica», in quanto, non essendo possibile una verifica preventiva, l'eventuale «non fattibilità tecnica» del dispositivo emergerebbe soltanto nella successiva fase dell'esecuzione della misura, allorquando il giudice della cautela sarebbe sprovvisto della possibilità di sollevare la questione.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la norma di cui all'art. 282-bis, comma 6, cod. proc. pen. contrasti con gli artt. 3, 13, primo comma e 27, secondo comma, Cost., nella parte in cui, sulla base di una presunzione di maggior pericolosità, prevede un aggravamento cautelare anche per l'ipotesi, non imputabile all'indagato, dell'accertamento, da parte dell'organo delegato per l'esecuzione, della «non fattibilità tecnica» delle modalità di controllo a distanza.

A conforto del dubbio di legittimità costituzionale il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale che ha sovente dichiarato costituzionalmente illegittime le presunzioni assolute di adeguatezza in materia cautelare personale, sia pur con particolare riferimento ai casi di custodia in carcere.

2.- La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri non ha sollevato eccezioni in rito.

3.- Va tuttavia rilevato d'ufficio un profilo di inammissibilità delle questioni sollevate per difetto di rilevanza, emergendo dalla stessa motivazione dell'ordinanza di rimessione la loro natura meramente ipotetica ed eventuale.

La giurisprudenza di questa Corte ritiene manifestamente inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto premature e ipotetiche (*ex plurimis*, sentenza n. 217 del 2019; ordinanze n. 210 del 2020 e n. 259 del 2016), le questioni vertenti su norme delle quali il rimettente non sia chiamato a fare applicazione. Tanto, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Ciò posto, le questioni sollevate concernono esclusivamente l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi, nell'ipotesi di non praticabilità tecnica del controllo elettronico.

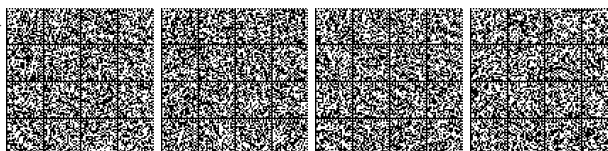
Tuttavia, prescindendo dal rilievo, attinente al merito, che le questioni sono pressochè sovrapponibili a quella già decisa dalla sentenza n. 173 del 2024 in riferimento alla medesima previsione dettata dal comma 1 dell'art. 282-ter cod. proc. pen., nel caso in esame la questione è stata prospettata dal Tribunale, in sede di appello cautelare, sul presupposto che, in accoglimento della richiesta del pubblico ministero appellante, dovesse essere applicata la misura dell'allontanamento dalla casa familiare - anziché soltanto quella, già disposta dal giudice per le indagini preliminari, del divieto di avvicinamento -, con la prescrizione del cosiddetto braccialetto elettronico.

È tuttavia lo stesso giudice *a quo* a rilevare che la questione sarebbe inoltre «“attualmente” rilevante», sebbene il rimettente «nulla sappia in ordine alla “non fattibilità tecnica” della sorveglianza elettronica», in quanto, non essendo possibile una verifica preventiva, l'eventuale «non fattibilità tecnica» del dispositivo emergerebbe soltanto nella successiva fase dell'esecuzione della misura, allorquando il giudice della cautela sarebbe sprovvisto della possibilità di sollevare la questione.

Orbene, tale essendo la prospettazione dell'ordinanza, va osservato che in sede di accoglimento dell'appello cautelare il rimettente non ha il potere di disporre l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari, essendogli precluso l'accertamento preventivo della fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico.

Al riguardo, la giurisprudenza di legittimità, sia pur con riferimento all'ipotesi di indisponibilità del braccialetto elettronico (evidentemente estensibile - in prospettiva teleologica - all'ipotesi della “non fattibilità tecnica”), ha delineato una doppia fase accertativo-valutativa, articolata, appunto, in un preventivo accertamento della disponibilità del dispositivo e, in caso di esito negativo del medesimo, nella successiva valutazione della misura più adeguata (Cass., sez. un. pen., n. 20769 del 2016; nello stesso senso, di recente, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 23-31 marzo 2023, n. 13735).

Pertanto, l'accertamento della non fattibilità tecnica deve ritenersi momento successivo alla fase attualmente in corso, nella quale il tribunale cosiddetto “della libertà”, stando allo stesso apparato argomentativo dell'ordinanza di rimessione, dovrebbe limitarsi a disporre la misura cautelare conformemente all'appello del pubblico ministero. Solo suc-



cessivamente, qualora si accertasse la non fattibilità tecnica, la competenza a valutare l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari competerebbe, ai sensi della norma generale di cui all'art. 279 cod. proc. pen., al «giudice che procede», il quale, prima dell'esercizio dell'azione penale, è individuato nel giudice per le indagini preliminari.

A orientare nel senso della scissione, logica e cronologica, tra il momento dell'accertamento della "fattibilità tecnica" e quello della valutazione della misura più adeguata - quest'ultima, come si è detto, di competenza non del tribunale in sede cautelare, ma eventualmente del giudice che procede, dunque del giudice per le indagini preliminari - depone ora anche il tenore del comma 2 dell'art. 97-ter del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale) (introdotto dall'art. 7 del decreto-legge 29 novembre 2024, n. 178, recante «Misure urgenti in materia di giustizia», convertito, con modificazioni, nella legge 23 gennaio 2025, n. 4), ai sensi del quale «[l]a polizia giudiziaria trasmette, senza ritardo e comunque nelle successive quarantotto ore all'autorità giudiziaria che procede, il rapporto che, ai sensi del comma 1, accerti la fattibilità tecnica, ivi inclusa quella operativa, delle modalità di controllo, per le valutazioni di competenza, compresa l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari, anche più gravi».

Alla stregua delle argomentazioni che precedono, dunque, pur accogliendo l'appello cautelare, il rimettente non dovrebbe fare applicazione del frammento di norma oggetto di censura, tanto meno nella scansione procedimentale in cui ha sollevato le questioni qui in esame, fondate su un'argomentazione congetturale e ipotetica in merito alla non fattibilità tecnica della sorveglianza elettronica, in assenza di un previo accertamento.

Anche qualora dovesse ritenersi preferibile la (meno convincente) tesi che individua il «giudice che procede» in quello che ha adottato la misura cautelare (sia pur in sede di appello e in parziale riforma del provvedimento genetico), quindi, nella specie, nel tribunale del riesame, tale giudice dovrebbe nondimeno differire la valutazione dell'applicazione congiunta delle misure alla fase successiva all'accertamento della non fattibilità tecnica.

Quale che sia la prospettazione interpretativa dalla quale si prendono le mosse, dunque, difetta l'attualità delle questioni e - con essa - la loro rilevanza.

Le questioni vanno pertanto dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 282-bis, comma 6, ultimo periodo, del codice di procedura penale, come novellato dall'art. 12, comma 1, lettera c), numero 3), della legge 24 novembre 2023, n. 168 (Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma e 27, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione del riesame, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 218

*Sentenza 18 novembre - 30 dicembre 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regioni (competenza residuale) - Turismo - Norme della Regione Toscana - Strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione (in particolare: gestione imprenditoriale di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio) - Disposizione transitoria, vigente fino al 31 dicembre 2025 - Possibilità di continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni - Conseguente applicazione, dal 1° gennaio 2026, della nuova disciplina regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della proprietà privata e della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Regioni (competenza residuale) - Turismo - Norme della Regione Toscana - Strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione (in particolare: gestione imprenditoriale di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio) - Disposizione transitoria, vigente fino al 31 dicembre 2025 - Possibilità di continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni - Conseguente applicazione, dal 1° gennaio 2026, della nuova disciplina regionale - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, sotto il profilo della difficile intellegibilità della legislazione - Non fondatezza della questione.**

**Regioni (competenza residuale) - Turismo - Norme della Regione Toscana - Strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione (in particolare: gestione imprenditoriale di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio) - Disposizione transitoria, vigente fino al 31 dicembre 2025 - Possibilità di continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni - Conseguente applicazione, dal 1° gennaio 2026, della nuova disciplina regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della libertà di iniziativa economica - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Toscana 17 gennaio 2025, n. 7, art. 2.
- Costituzione artt. 3, 41, 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l).

## 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. 2 della legge della Regione Toscana 17 gennaio 2025, n. 7 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla L. R. 61/2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 20 marzo 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;



udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;  
uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Andrea Pertici per la Regione Toscana;  
deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato - con il ricorso notificato il 20 marzo 2025 e depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 15 reg. ricorsi del 2025 - l'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 gennaio 2025, n. 7 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla L.R. 61/2024). La disposizione censurata stabilisce che, all'inizio del comma 2 dell'art. 144 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), sono inserite le seguenti parole: «Fino alla data del 31 dicembre 2025,». Per effetto di tale modifica, il testo vigente del citato art. 144, comma 2, è il seguente: «Fino alla data del 31 dicembre 2025, coloro che gestiscono in forma imprenditoriale due esercizi di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni della L.R. 86/2016».

L'art. 2 ha, dunque, aggiunto un limite temporale di vigenza al regime transitorio stabilito dall'art. 144, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Il ricorrente rileva che, in tal modo, la norma impugnata rende obbligatorio, a decorrere dal 1° gennaio 2026, l'adeguamento alla disciplina dettata dall'art. 41, comma 4, del t.u. regionale del turismo, in base al quale «[l]'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto, o da società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile riferibili al medesimo, in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura».

La disposizione censurata sarebbe lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui agli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. La scelta, «radicale e incomprensibile», di limitare l'applicabilità della previgente disciplina di cui alla legge della Regione Toscana 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale), sino al 31 dicembre 2025 introdurrebbe «limitazioni irragionevoli e sproporzionate al diritto di proprietà, inibendo ai proprietari la possibilità di disporre del proprio immobile, concedendone il godimento a terzi per fini turistici». Il contenuto del diritto di proprietà rientrerebbe «pacificamente» nella materia dell'ordinamento civile, alla luce dell'art. 832 del codice civile.

Inoltre, l'impugnato art. 2 determinerebbe «un'irragionevole discriminazione» e difetterebbe di ragionevolezza, imponendo - a decorrere dal 1° gennaio 2026 - l'applicazione delle limitazioni fissate dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, norma a sua volta considerata irragionevole e contestata con il ricorso iscritto al n. 14 reg. ric. del 2025, oggetto della sentenza n. 186 del 2025 di questa Corte.

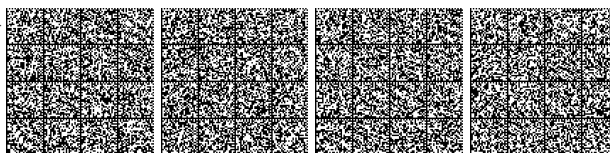
Il succedersi di «plurime e frammentarie modifiche legislative» renderebbe la legislazione «di difficile intellegibilità per i cittadini e gli operatori giuridici, determinando il denunciato deficit di ragionevolezza, anche alla luce delle ricadute concrete sugli operatori economici del settore turistico».

Infine, la norma impugnata violerebbe anche la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., in quanto, nel fissare i limiti di applicabilità alla previgente disciplina, precluderebbe «alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza».

2.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio, con atto depositato il 22 aprile 2025.

2.1.- La prima questione (asserita invasione della materia «ordinamento civile») sarebbe inammissibile. La resistente osserva che tale censura non riguarderebbe l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, ma l'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, perché sarebbe la disciplina da questo posta a comprimere il contenuto del diritto di proprietà: l'art. 2 si limiterebbe «a modificare la platea dei destinatari della novità normativa, a partire dal 1° gennaio 2026». La censura sarebbe inammissibile «in quanto già formulata e in questa sede riproposta fuori termine».

Nel merito, la questione sarebbe non fondata. La disciplina delle attività ricettive rientrerebbe nella materia del turismo, di competenza legislativa residuale regionale. La legge reg. Toscana n. 61 del 2024 stabilirebbe soltanto alcune limitazioni a quelle attività, in funzione dell'utilità sociale.



Il diritto di proprietà non sarebbe compresso dalla legge regionale impugnata, non essendo inibita la possibilità di disporre dell'immobile. L'art. 2 limiterebbe l'attività ricettiva imprenditoriale, non la proprietà, che potrebbe essere ancora utilizzata per la ricettività turistica.

2.2.- Anche la questione relativa all'art. 41 Cost. sarebbe inammissibile, «in quanto già formulata e in questa sede riproposta fuori termine». La resistente rileva che la censura in questione ricalca quella avanzata in relazione all'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Anche in tal caso, il vizio non risiederebbe nell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, che si limiterebbe «a modificare la platea dei destinatari» della novità normativa, a partire dal 1° gennaio 2026.

Nel merito, anche tale questione non sarebbe fondata. La disciplina delle strutture ricettive extra-alberghiere rientrerebbe nella materia del turismo, e la Regione avrebbe apportato «limitazioni del tutto ragionevoli» all'iniziativa economia privata. Una norma volta a disciplinare l'attività di ricezione turistica potrebbe «rispondere alla tutela dell'utilità sociale e dell'ambiente, richiamati dall'art. 41, comma 2, della Costituzione». Infatti, secondo la Regione tale attività avrebbe un impatto sulla convivenza sociale all'interno della città e anche un impatto ambientale.

La limitazione temporale della portata derogatoria dell'originario art. 144, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 sarebbe frutto di un diverso bilanciamento «tra le ragioni che potevano spingere ad un'applicazione generalizzata della norma limitatrice e quelle che potevano, invece, giustificare un'eccezione per chi già avesse avviato l'attività»: questo diverso bilanciamento rafforzerebbe la limitazione prevista.

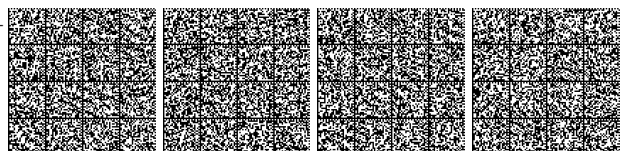
2.3.- Secondo la resistente, l'unica censura autonoma, rispetto a quelle rivolte alla legge reg. Toscana n. 61 del 2024, sarebbe quella relativa all'art. 3 Cost.

La Regione rileva che, durante il procedimento di approvazione della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, inizialmente il Consiglio regionale aveva optato per una deroga, che escludeva l'applicazione del limite posto dall'art. 41, comma 4, a chi fosse già titolare di due affittacamere o bed and breakfast al momento dell'entrata in vigore della stessa legge regionale. Successivamente, riferisce la resistente, sarebbe stato approvato un emendamento all'art. 144, comma 2, che limitava il regime derogatorio fino al 31 dicembre 2025, trasformandolo così in regime transitorio. Tale emendamento, «per mero errore materiale», non sarebbe stato recepito nel testo pubblicato della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Con l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, il legislatore regionale avrebbe provveduto alla correzione di tale errore.

Dunque, il legislatore regionale si sarebbe convinto che la limitazione posta dal nuovo art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, pur avendo «un certo impatto», potesse essere «adeguatamente assorbita dagli operatori economici del settore nel corso di (poco meno di) un anno e/o che comunque la necessità di salvaguardare i suddetti operatori economici dovesse essere bilanciata con le altre esigenze che hanno condotto il legislatore regionale a frenare una eccessiva espansione dell'attività di affittacamere e/o bed and breakfast». Tale bilanciamento si realizzerebbe adeguatamente attraverso una deroga limitata fino al 31 dicembre 2025, e questa valutazione rientrerebbe nella discrezionalità politica del legislatore regionale, non sindacabile dalla Corte costituzionale se non in caso di evidente irragionevolezza.

La norma in esame non sarebbe irragionevole. L'obiettivo dell'art. 41, comma 4, sarebbe «quello di disciplinare l'attività di ricezione turistica rendendola più sostenibile», evitando «che un singolo operatore potesse, con l'escamotage di più esercizi all'interno dello stesso edificio, superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura». Fissata tale regola, il legislatore regionale avrebbe ritenuto che il legittimo affidamento degli operatori economici che già gestivano due affittacamere o bed and breakfast «potesse essere adeguatamente tutelato rinviando, per gli stessi, l'applicazione della norma in questione al 1° gennaio 2026, ciò realizzando un migliore bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, rispetto a quanto avrebbe fatto una deroga sine die».

Quanto all'irragionevolezza derivante dalle plurime modifiche dello stesso testo, con conseguente sua difficile intellegibilità, la resistente osserva che, in ragione della sua particolare vocazione turistica, ha inteso disciplinare nuovamente la materia già oggetto della legge reg. Toscana n. 86 del 2016 con un nuovo testo unico, quale quello di cui alla legge reg. Toscana n. 61 del 2024, «proprio per conferire a questa importante materia una disciplina sistematica e coerente». L'impugnata legge reg. Toscana n. 7 del 2025 contemplerebbe solo due «interventi mirati, limitatissimi quantitativamente e qualitativamente». In particolare, l'impugnato art. 2, limitandosi a circoscrivere nel tempo una disciplina derogatoria, sarebbe una norma «estremamente puntuale, che non incide in alcun modo sulla chiarezza e coerenza del testo».



3.- La Regione Toscana ha depositato una memoria integrativa il 28 ottobre 2025, ribadendo gli argomenti a sostegno del rigetto del ricorso.

Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria integrativa il 28 ottobre 2025, ribadendo gli argomenti a sostegno del ricorso e replicando alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione.

4.- Nel giudizio sono state depositate due opinioni di amici curiae, che non sono state ammesse dal Presidente di questa Corte.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, impugna l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, che inserisce le parole «Fino alla data del 31 dicembre 2025,» all'inizio del comma 2 dell'art. 144 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Per effetto di tale modifica, il testo vigente del citato art. 144, comma 2, è il seguente: «Fino alla data del 31 dicembre 2025, coloro che gestiscono in forma imprenditoriale due esercizi di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni della L.R. 86/2016».

Il ricorrente rileva che, in tal modo, l'art. 2 rende obbligatorio, a decorrere dal 1° gennaio 2026, l'adeguamento alla disciplina dettata dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in base al quale «[l]attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto, o da società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile riferibili al medesimo, in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura».

Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 violerebbe: *a)* gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in relazione all'art. 832 cod. civ., in quanto la scelta di limitare l'applicabilità della previgente disciplina sino al 31 dicembre 2025 introdurrebbe «limitazioni irragionevoli e sproporzionate al diritto di proprietà», e il contenuto del diritto di proprietà rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile; *b)* l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe «un'irragionevole discriminazione» e difetterebbe di ragionevolezza, imponendo - a decorrere dal 1° gennaio 2026 - l'applicazione delle limitazioni fissate dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, norma a sua volta irragionevole; inoltre, il succedersi di «plurime e frammentarie modifiche legislative» renderebbe la legislazione «di difficile intellegibilità»; *c)* l'art. 41 Cost., poiché, nel fissare i limiti di applicabilità alla previgente disciplina, precluderebbe «alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza».

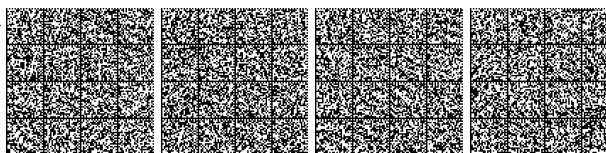
2.- È opportuno, in primo luogo, chiarire il contesto normativo di riferimento.

In base alla previgente legge reg. Toscana n. 86 del 2016, gli affittacamere e i bed and breakfast erano soggetti ai seguenti limiti dimensionali: «non più di sei camere per i clienti, con una capacità ricettiva non superiore a dodici posti letto, ubicate nella stessa unità immobiliare» (artt. 55, comma 1, e 56, comma 1). Essi potevano essere gestiti in forma non imprenditoriale «esclusivamente nella casa dove la persona fisica ha la residenza e il domicilio» (artt. 55, comma 4, e 56, comma 4), o in forma imprenditoriale, gestendo al massimo due esercizi «nell'ambito del medesimo edificio» (artt. 55, comma 3, e 56, comma 3).

La legge reg. Toscana n. 61 del 2024 ha mantenuto gli stessi limiti dimensionali (art. 42 per gli affittacamere e art. 43 per i bed and breakfast), ma ha imposto la gestione in forma imprenditoriale (artt. 42 e 43), con conseguente destinazione d'uso turistico-ricettiva (art. 41, comma 3). L'art. 144, comma 1, ha però fatte salve - senza limiti temporali - le precedenti gestioni non imprenditoriali (nella stessa casa di residenza del titolare).

Quanto al profilo dimensionale, il già citato art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 prevede che «[l]attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto [...] in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura». Tale disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, ma questa Corte ha respinto le censure con sentenza n. 186 del 2025.

Il regime più restrittivo introdotto dall'art. 41, comma 4, è stato accompagnato da una norma transitoria, contenuta nell'art. 144, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. In relazione ad essa si è svolta una peculiare vicenda. Nella seduta della II Commissione del Consiglio regionale della Toscana del 16 dicembre 2024 è stato approvato



l'emendamento n. 17229/5, comprendente quattro sub-emendamenti, uno dei quali corrispondente all'impugnato art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025. Tuttavia, nel testo esitato per l'Aula e poi pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione, l'inciso volto a limitare il periodo di "salvaguardia" dei precedenti gestori non compare. Di qui, l'approvazione - subito dopo la pubblicazione della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 - della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, al fine di correggere tale errore.

Il preambolo della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 riferisce puntualmente la vicenda appena esposta.

Per effetto della norma ora in esame, le precedenti gestioni imprenditoriali eccedenti i limiti dimensionali sono state fatte salve solo fino al 31 dicembre 2025. Dunque, dal 1° gennaio 2026 chi gestisce in Toscana, nell'ambito dello stesso edificio, due affittacamere o due bed and breakfast può mantenerli solo se, complessivamente, rispettano il limite dimensionale fissato (sei camere/12 posti letto), altrimenti deve ridurre l'attività (salva la possibilità di mutare tipo di esercizio o di destinare una delle due unità immobiliari a locazione turistica, oltre a quella di spostare una delle due attività in un altro edificio o di affittare il secondo immobile per scopi non turistici).

3.- Ciò premesso, si può passare ad esaminare la prima questione promossa dal ricorrente, con la quale è stata dedotta l'invasione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, come sopra esposto (punto 1).

Secondo la Regione, tale questione sarebbe inammissibile, in quanto riguarderebbe, in realtà, l'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, perché sarebbe la disciplina da questa norma posta a comprimere il contenuto del diritto di proprietà. La censura sarebbe, dunque, «in questa sede riproposta fuori termine».

Tale eccezione non è fondata. La norma impugnata amplia i destinatari dell'art. 41, comma 4, sottoponendo ad esso anche i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026. Dunque, essa estende l'ambito della disposizione considerata limitativa del diritto di proprietà. A parte ciò, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una legge è impugnabile «anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore» (sentenza n. 22 del 2025).

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

L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, sottoponendo all'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 anche i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, condivide la stessa natura dell'art. 41, comma 4. Tale norma mira ad evitare aggiramenti dei limiti dimensionali previsti, per affittacamere e bed and breakfast, dagli artt. 42 e 43 della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024, al fine di preservare la loro dimensione "familiare" e garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive.

Nella sentenza n. 186 del 2025, avente a oggetto, fra gli altri, l'indicato art. 41, comma 4, si è rilevato che esso «si salda con i successivi artt. 42 [e] 43», in relazione ai quali questa Corte ha rilevato che «la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive rientrano nella competenza legislativa regionale in materia di turismo» (nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2012).

Dunque, l'art. 41, comma 4, e l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 sono riconducibili alla disciplina amministrativa delle strutture ricettive, in particolare a quella che fissa requisiti per le strutture ricettive "classificate", che rientrano nel sistema regionale del turismo (ancora sentenza n. 186 del 2025).

Quanto all'argomento dedotto dal ricorrente (secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'ordinamento civile perché limiterebbe il contenuto del diritto di proprietà), nella sentenza n. 186 del 2025 questa Corte ha deciso una questione analoga, relativa ad altre norme (artt. 42-45 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024) che condizionano l'esercizio delle strutture ricettive extra-alberghiere, imponendo la gestione «in forma imprenditoriale». Tale questione è stata dichiarata non fondata con la seguente motivazione: «il fatto che una norma implichi una compressione del diritto di proprietà non la attrae di per sé nell'orbita del diritto civile. È ben noto che la limitazione dell'autonomia negoziale deriva in molti casi dalla regolazione amministrativa delle attività economiche, stabilita nell'interesse pubblico [...]. In generale, questa Corte ha riconosciuto che "il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati" (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica».

Sulla base di queste considerazioni, si può concludere che l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 è una norma attinente a profili amministrativi, che amplia l'ambito di applicazione di uno standard da rispettare per gestire quelle determinate strutture ricettive classificate.

4.- Il ricorrente invoca poi l'art. 3 Cost., sotto diversi profili.



4.1.- Il primo consiste in «un'irragionevole discriminazione», che sarebbe causata dalla norma impugnata. Tale censura è, però, totalmente priva di motivazione e di essa va, dunque, dichiarata l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 186, n. 161 e n. 136 del 2025).

4.2.- Il secondo profilo attiene ad un supposto difetto di ragionevolezza, che viene motivato facendo riferimento all'asserita irragionevolezza dell'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Anche in tal caso, non viene offerto alcun argomento, sicché la questione va dichiarata inammissibile. La citata sentenza n. 186 del 2025 di questa Corte ha dichiarato inammissibile analoga censura, rivolta contro lo stesso art. 41, comma 4.

4.3.- Infine, il ricorso contesta la «difficile intelleggibilità» della legislazione, a causa delle «plurime e frammentarie modifiche legislative».

Tale questione non è fondata. Il legislatore regionale ha operato una riforma organica della materia del turismo, con la legge reg. Toscana n. 61 del 2024, e poi ha modificato l'art. 144, comma 2, una sola volta, con un intervento molto puntuale, reso necessario dall'errore materiale compiuto nel procedimento di approvazione della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024 (sopra, punto 2). La disciplina risultante è agevolmente comprensibile.

4.4.- Nella propria memoria difensiva, la Regione Toscana affronta un ulteriore profilo attinente all'art. 3 Cost., non dedotto nel ricorso. Essa argomenta sulla possibile lesione del legittimo affidamento dei precedenti gestori, affermando che la norma impugnata realizza un adeguato bilanciamento tra quell'affidamento e l'interesse a evitare un'eccessiva espansione di affittacamere e bed and breakfast. Occorre dunque chiarire se il *thema decidendum* del presente giudizio comprenda o meno la questione della lesione del legittimo affidamento dei precedenti gestori.

Come detto, tale censura è del tutto assente nel ricorso (che lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. sotto i profili sopra indicati) e anche nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, che si limita a menzionare l'art. 3 Cost., senza aggiungere alcunché.

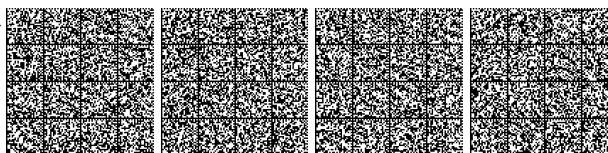
È noto che, nei giudizi di legittimità costituzionale, il *thema decidendum* risulta dalle norme legislative oggetto della questione e dai parametri invocati (anche implicitamente: sentenza n. 167 del 2025), mentre gli argomenti, pur dovendo essere svolti in misura sufficiente nell'atto di promovimento, non definiscono il *thema decidendum*. Ciò risulta chiaramente dal secondo comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che distingue i «termini» della questione (coincidenti con gli elementi indicati dal primo comma dell'art. 23) dai «motivi della istanza» ed è specificamente richiamato dall'art. 34 della stessa legge, con riferimento ai ricorsi in via principale. Dunque, da un lato gli argomenti possono essere liberamente integrati dalle parti, fino all'udienza di discussione, dall'altro lato questa Corte non può dichiarare non fondata una questione semplicemente confutando gli argomenti dedotti dal rimettente o dal ricorrente, ma deve accertare che la norma censurata o impugnata non violi il parametro invocato.

In certi casi, però, la definizione della questione richiede un elemento ulteriore, rispetto alle norme legislative censurate e a quelle costituzionali invocate: il profilo. Ciò accade in particolare (ma non solo) per le questioni promosse ex art. 3 Cost., in quanto l'invocazione del principio di eguaglianza richiede l'indicazione di un *tertium comparationis* e l'invocazione del principio di ragionevolezza richiede l'indicazione di uno o più profili di irragionevolezza (ad esempio, sentenze n. 114 e n. 112 del 2024). Il principio di ragionevolezza, infatti, è multiforme e ha manifestazioni assai variegate. Se non è indicato il profilo, non è identificato realmente il vizio: il primo, dunque, può considerarsi “causa efficiente” del secondo.

Pertanto, di fronte a un ricorso che invoca il principio di ragionevolezza sotto determinati profili, come nel caso di specie, questa Corte deve decidere esclusivamente su essi, in applicazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, fissato dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche al fine di non vanificare le esigenze del contraddittorio, particolarmente stringenti in un giudizio di parti come quello in via principale (sentenza n. 112 del 2022). Il fatto che, nel caso in esame, la Regione resistente abbia argomentato sulla possibile lesione dell'affidamento non vale a mutare le conclusioni appena esposte: la difesa della parte resistente può essere valorizzata di fronte a una censura dedotta ma assistita, in ipotesi, da una motivazione difettosa (ad esempio, sentenza n. 161 del 2012), non nel caso in cui la censura sia totalmente assente.

5.- Infine, occorre esaminare l'ultima questione, con la quale il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 41 Cost.

In relazione a tale censura, la Regione ha sollevato la stessa eccezione di inammissibilità sopra già esaminata (punto 3): essa è da respingere, per le ragioni ivi esposte.



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

Essa ricalca esattamente quella promossa, nel giudizio deciso con la sentenza n. 186 del 2025, in relazione all'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Questa Corte ha dichiarato non fondata tale questione, osservando che quella norma «si salda con i successivi artt. 42, 43 e 45, perseguendo l'utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale degli affittacamere, dei bed and breakfast e delle residenze d'epoca. La limitazione delle scelte imprenditoriali è dunque giustificata alla luce dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto la norma impugnata mira ad evitare aggiramenti dei limiti previsti al fine di garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive».

Allo stesso esito si deve pervenire per la questione ora in esame, dal momento che l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 non fa che assoggettare i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, al limite fissato dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 gennaio 2025, n. 7 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla L.R. 61/2024), promosse, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole discriminazione e del difetto di ragionevolezza, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, promossa, in riferimento agli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 832 del codice civile, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della «difficile intellegibilità» della legislazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 41 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 18 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

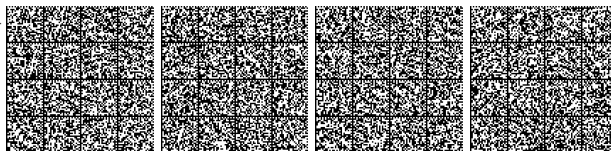
Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 219

Ordinanza 2 - 30 dicembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Cause di non punibilità - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Inapplicabilità ai reati di competenza del giudice di pace - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.**

- Codice penale, art. 131-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, 27, 102 e 111.

## 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. 131-*bis* del codice penale, promosso dal Giudice di pace di Lecce nel procedimento penale a carico di R. C., con ordinanza del 25 ottobre 2024, iscritta al n. 221 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2024, 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 Marco D'Alberti;

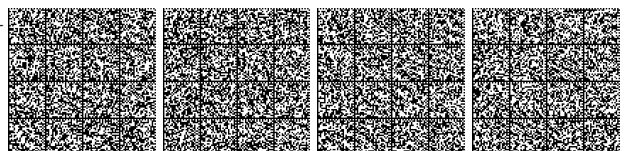
deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025.

Ritenuto che con ordinanza del 25 ottobre 2024, iscritta al n. 221 reg. ord. del 2024, il Giudice di pace di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 27, 102 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, che prevede una causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, «nella parte in cui non lo rende applicabile anche nel procedimento dinanzi al giudice di pace»;

che il rimettente riferisce di procedere nei confronti di R. C. per i reati di cui agli artt. 81, 582 e 612 cod. pen., in relazione ai quali la costituita parte civile si è opposta a un'eventuale pronuncia ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), che prevede una causa di esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto;

che, quanto alla rilevanza, la disposizione censurata non sarebbe suscettibile di una diversa interpretazione costituzionalmente orientata, ostandovi l'orientamento espresso dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione nella sentenza 2 giugno-28 novembre 2017, n. 53683, che ha «radicalmente» escluso l'applicabilità dell'art. 131-*bis* cod. pen. ai reati di competenza del giudice di pace;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva in via generale che tanto secondo un orientamento giurisprudenziale, sia pure minoritario, quanto secondo una parte della dottrina sarebbe ravvisabile una «pacifica convivenza» tra l'art. 131-*bis* cod. pen. e l'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, poiché «proprio le differenze fra i due istituti [...]



inducono a ritenere che [l'art. 131-*bis* cod. pen.] sia applicabile - nel rispetto dei soli limiti espressamente indicati dalla norma - a tutti i reati, ivi compresi quelli di competenza del giudice di pace, anche perché sarebbe altamente irrazionale e contrario ai principi generali che una norma di diritto sostanziale - nata per evitare alla persona offesa il pregiudizio derivante dalla condanna per fatti di minima offensività, che la coscienza comune percepisce come di minimo disvalore, e per ridurre i costi connessi al procedimento penale - sia inapplicabile proprio ai reati che, per essere di competenza del giudice di pace, sono ritenuti dal legislatore di minore gravità»;

che, inoltre, sarebbero mutate le «circostanze» rispetto alla pronuncia dell'ordinanza n. 224 del 2021, con cui questa Corte ha dichiarato in parte manifestamente inammissibili e in parte manifestamente infondate identiche questioni già proposte dal medesimo giudice, nell'ambito di un diverso procedimento;

che tali mutamenti consisterebbero nel fatto che «il Giudice di pace (GOP) è divenuto stabile» e nell'attribuzione allo stesso «GOP» di «[m]aggiori competenze»;

che, con riguardo alla violazione degli artt. 3 e 25 Cost., il rimettente evoca l'istituto del favor rei, in forza del quale l'art. 131-*bis* cod. pen., atteggiandosi a norma più favorevole rispetto all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, si dovrebbe applicare anche ai reati di competenza del giudice di pace commessi in passato;

che, con riguardo alla violazione dell'art. 27 Cost., il rimettente richiama il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità e costituzionale, secondo cui il principio di proporzionalità della pena comporta che quest'ultima deve tendere alla rieducazione del condannato e non deve essere percepita come ingiusta o sproporzionata;

che, nel bilanciamento costituzionale, tali valori prevarrebbero rispetto al carattere di specialità dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, frutto di una mera scelta di opportunità e di politica criminale, che non può rivestire un rilievo costituzionale;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la finalità eminentemente conciliativa del procedimento davanti al giudice di pace andrebbe individuata in altri istituti, come la remissione della querela, in caso di assenso della persona offesa o in caso di reiterata assenza della parte civile o della persona offesa nel processo, piuttosto che nella causa di non procedibilità di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000;

che, inoltre, mentre la persona offesa può impedire al giudice di pace di applicare tale causa di non procedibilità, ove manifesti l'interesse alla prosecuzione del giudizio o esprima la propria opposizione, la stessa non potrebbe, invece, paralizzare l'operatività dell'art. 131-*bis* cod. pen.;

che, ancora, la medesima persona offesa, «nell'eventuale concorrente veste di persona danneggiata, sarebbe comunque legittimata ad esercitare l'azione civile a carattere restitutorio o risarcitorio, ai sensi dell'articolo 651 bis c.p.p.»;

che, anche ad ammetterne la finalità conciliativa, il meccanismo disciplinato dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 perseguirebbe comunque un obiettivo privo di carattere costituzionale, che non potrebbe giustificare l'«emarginazione dal procedimento dinanzi al giudice di pace del congegno previsto dall'articolo 131 bis c.p., la cui *ratio* ha invece un solido fondamento costituzionale»;

che sussisterebbe anche la violazione del «principio di sussidiarietà dell'illecito penale», atteso che il ricorso alla sanzione penale deve ammettersi esclusivamente come *extrema ratio*, quando cioè la tutela del bene giuridico non possa essere raggiunta adeguatamente attraverso altri strumenti dell'ordinamento giuridico;

che, con riguardo alla violazione dell'art. 102 Cost., il rimettente afferma che il giudice di pace non è un giudice speciale o diverso in relazione allo svolgimento della funzione di conciliazione delle parti, sicché anche a tale giudice dovrebbe consentirsi di applicare il modello di irrilevanza per la particolare tenuità del fatto, al fine di assicurare le istanze di economia processuale, di proporzionalità e di ragionevolezza della pena;

che, con riguardo alla violazione dell'art. 111 Cost., il rimettente evidenzia «il difetto di ragionevolezza della dosimetria della pena prevista dal vigente art. 131 bis c.p., e [dal]l'art. 34 d.lgs. n. 274/2000, che emergerebbe nel raffronto con il trattamento sanzionatorio previsto per il fatto di lieve entità», non apparendo ragionevole che per le fattispecie di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. vi sia il proscioglimento, mentre nel secondo caso vi sia la condanna, ove, acquisiti sufficienti elementi probatori della colpevolezza, la persona offesa si opponga a un esito di improcedibilità;

che, in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., inoltre, sarebbe irragionevole prevedere che il giudice di pace, riscontrata la sussistenza di tutte le condizioni di procedibilità, debba irrogare la sanzione anche quando abbia accertato la mancanza del «bisogno di pena», non essendo applicabile l'art. 131-*bis* cod. pen.;

che, con riguardo alla violazione degli artt. 25 e 111 Cost., il rimettente richiama altresì le sentenze di questa Corte n. 222 e n. 233 del 2018, in tema di valutazioni discrezionali del legislatore sulla dosimetria della pena;

che, infine, sarebbe violato anche l'art. 2 Cost., il quale «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», in quanto l'impossibilità di applicare l'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, per l'opposizione della parte civile, porterebbe a condannare l'imputato anziché ad applicare l'art. 131-*bis* cod. pen.;



che con atto depositato il 23 dicembre 2024 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e, comunque, per la non fondatezza nel merito delle questioni;

che le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, per l'omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, con conseguente difetto di rilevanza, in quanto il rimettente non avrebbe speso alcun argomento per dimostrare che il fatto oggetto di accertamento, nemmeno riferito specificatamente, possa essere ricondotto sia all'ipotesi di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 che a quella della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen.;

che, in secondo luogo, con riferimento al denunciato contrasto con gli artt. 2, 102 e 111 Cost., il rimettente si sarebbe limitato a dedurre censure generiche e meramente assertive, senza specificare i motivi della ritenuta violazione di ciascuno dei parametri costituzionali;

che l'assenza di un'adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni di contrasto tra la norma censurata e gli artt. 2 e 111 Cost. emergerebbe dalla circostanza che gli elementi posti a sostegno dell'asserito vulnus sarebbero ictu oculi espressione di altri parametri costituzionali (artt. 3 e 27), risolvendosi nel richiamo al principio di proporzionalità della pena e alle possibilità di intervento del giudice delle leggi su scelte sanzionatorie irragionevoli adottate dal legislatore;

che, quanto all'art. 102 Cost., il giudice *a quo* si limiterebbe a richiamarne il contenuto precettivo, insieme ad alcune disposizioni dei codici di rito, nonché al dispositivo di una pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea (sezione seconda, sentenza 16 luglio 2020, causa C-658/18, *UX*), senza illustrare i passaggi interpretativi per cui le norme richiamate non porrebbero il giudice di pace su di un piano funzionalmente diverso da quello degli altri giudici;

che, infine, la violazione dell'art. 24 Cost. sarebbe soltanto indicata, senza alcuna motivazione di supporto;

che, nel merito, l'interveniente osserva che le medesime questioni risultano già scrutinate da questa Corte, che le ha dichiarate non fondate con la sentenza n. 120 del 2019, nonché in parte manifestamente inammissibili e in parte manifestamente infondate con la successiva ordinanza n. 224 del 2021;

che le attuali questioni non presenterebbero alcun carattere di novità rispetto alle precedenti, essendo la disposizione censurata la stessa, i parametri uguali e identiche le argomentazioni a sostegno;

che, in particolare, nessun carattere di novità potrebbe riconoscersi alle circostanze relative all'acquisita stabilità del giudice di pace e all'aumento delle sue competenze, rimanendo immutata la natura eminentemente conciliativa della giurisdizione di pace, caratterizzata dal peculiare risalto dato alla posizione dell'offeso dal reato, tanto da attribuirgli, nei reati procedibili a querela, un potere di iniziativa nella vocatio in *ius* (è citato l'art. 21 del d.lgs. n. 274 del 2000);

che il processo davanti al giudice di pace continuerebbe a essere improntato a finalità di snellezza e rapidità, che lo rendono non comparabile con quello davanti il tribunale; il giudice di pace sarebbe rimasto un giudice onorario e non professionale; i reati di cui è chiamato a conoscere continuerebbero a essere di ridotta gravità ed espressivi per lo più di conflitti interpersonali di carattere privato;

che, pertanto, le questioni dovrebbero dichiararsi manifestamente infondate;

che, in ogni caso, le ragioni giustificative della mancata applicazione dell'art. 131-*bis* cod. pen. nel giudizio davanti al giudice di pace risiederebbero, alla luce della citata sentenza n. 120 del 2019, nelle peculiari connotazioni dei reati di competenza dello stesso giudice e del procedimento dinanzi a quest'ultimo.

Considerato che il Giudice di pace di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 27, 102 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen., che prevede una causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, nella parte in cui esso non è applicabile anche nel procedimento davanti al giudice di pace;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni per l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta, che non consentirebbe di valutare se sussiste il requisito della rilevanza;

che il rimettente, invero, si sarebbe limitato a riferire che il giudizio *a quo* concerne i reati di cui agli artt. 81, 582 e 612 cod. pen., omettendo di descrivere le condotte illecite contestate nel capo di imputazione e di indicare le ragioni che giustificerebbero l'applicabilità, nello stesso giudizio *a quo*, della causa di esclusione della punibilità ex art. 131-*bis* cod. pen.;

che l'eccezione non è fondata;

che il rimettente, dopo avere premesso che nella specie la dichiarazione di improcedibilità per particolare tenuità del fatto è preclusa solo dall'opposizione della persona offesa, ai sensi dell'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 274 del 2000, prospetta chiaramente la possibilità di adottare, per gli stessi fatti di reato sottoposti al suo esame, una decisione ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., ove non vi ostasse il censurato diritto vivente, che di quest'ultima disposizione esclude l'applicabilità nel procedimento davanti al giudice di pace;



che, in tal modo, il giudice *a quo* ha ritenuto per implicito sussistenti, in concreto, tutti gli altri presupposti dell'essenzialmente prevista dall'art. 131-*bis* cod. pen., così sufficientemente motivando sulla necessità di risolvere le questioni di legittimità costituzionale per definire il processo principale;

che le questioni sono, comunque, in parte manifestamente inammissibili e in parte manifestamente infondate;

che nell'ordinanza n. 224 del 2021 questa Corte ha adottato una analoga decisione con riguardo a questioni identiche, che il medesimo Giudice di pace di Lecce aveva sollevato, sempre in relazione all'art. 131-*bis* cod. pen., nell'ambito di un diverso procedimento penale avente per oggetto gli stessi titoli di reato;

che tale ordinanza ha dichiarato manifestamente inammissibili, per «lacune in punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza», le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 102 e 111 Cost., essendosi «il rimettente [...] limitato a dedurre censure generiche e meramente assertive, senza specificare i motivi della ritenuta violazione di ciascuno dei parametri costituzionali», e in riferimento all'art. 24 Cost., essendo la violazione di tale parametro «soltanto indicata»;

che, quanto agli stessi parametri, le attuali censure e le argomentazioni offerte a loro sostegno sono letteralmente sovrapponibili alle precedenti, senza alcun elemento di novità;

che, come ha osservato l'Avvocatura, le ragioni dell'asserito contrasto tra la norma censurata e gli artt. 2 e 111 Cost. possono astrattamente ricondursi al contrasto con altri parametri, quali gli artt. 3 e 27 Cost., essendo richiamati il principio di proporzionalità della pena e la possibilità di intervento di questa Corte su scelte sanzionatorie irragionevoli;

che, quanto alla denunciata violazione dell'art. 102 Cost., il giudice *a quo* si limita a riprodurre il testo di tale disposizione costituzionale e a richiamare alcune norme dei codici di rito, quali l'art. 6 del codice di procedura penale e l'art. 7 del codice di procedura civile, nonché il dispositivo di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, senza alcuna illustrazione della censura;

che, inoltre, la violazione dell'art. 24 Cost. è anche qui «soltanto indicata»;

che sul punto si deve dunque concludere, ancora sulla scorta dell'ordinanza n. 224 del 2021, che «tali lacune in punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, determinano la manifesta inammissibilità delle questioni proposte»;

che la citata ordinanza n. 224 del 2021 ha, inoltre, dichiarato manifestamente infondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., rilevando che «la sentenza n. 120 del 2019 - peraltro depositata in data antecedente all'ordinanza di rimessione, ma non presa in considerazione dal giudice *a quo* - ha dichiarato non fondata analogha questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.»;

che, con riguardo all'alternatività degli istituti di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. e all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, la stessa ordinanza ha ricordato come questa Corte, nell'indicata sentenza n. 120 del 2019, abbia, «tra l'altro, affermato che “[I]e ragioni che giustificano, sul piano del rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, questa alternatività [...] risiedono nelle connotazioni peculiari dei reati di competenza del giudice di pace e del procedimento innanzi a quest'ultimo rispetto ai reati di competenza del tribunale”», e abbia «altresi richiamato il proprio costante orientamento secondo cui “il procedimento penale davanti al giudice di pace configura un modello di giustizia non comparabile con quello davanti al tribunale, in ragione dei caratteri peculiari che esso presenta (sentenza n. 426 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 28 del 2007, n. 415 e n. 228 del 2005)”»;

che questa Corte ha ribadito, sempre nell'ordinanza n. 224 del 2021, che «la previsione di “un rito orientato, più che alla repressione del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso, alla sua composizione, oltre che a finalità deflattive” (sentenza n. 120 del 2019), e le distinte aree applicative degli istituti in esame giustificano, sul piano dell'art. 3 Cost., [la loro] alternatività»;

che, infine, nella medesima ordinanza si è osservato che «la sentenza n. 120 del 2019 reca una motivazione esaustiva dei rilievi sollevati dal Giudice di pace di Lecce, anche con riferimento alla violazione dei parametri di cui agli artt. 25 e 27 Cost.», e che il rimettente non aveva aggiunto, «rispetto a quelli oggetto di esame nella richiamata sentenza, argomenti ulteriori o diversi di censura»;

che anche in questa sede il rimettente sostiene, come nel precedente giudizio, la possibilità di una «pacifica convivenza» degli istituti in esame, anziché la loro alternatività, senza prendere in alcuna considerazione la sentenza n. 120 del 2019, con la quale ancora non si confronta, e senza aggiungere argomenti ulteriori o diversi di censura;

che, sotto quest'ultimo profilo, il giudice *a quo* adduce, quali «circostanze» sopravvenute alla pronuncia dell'ordinanza n. 224 del 2021, il fatto che il giudice onorario di pace sarebbe divenuto «stabile», nonché l'attribuzione allo stesso di «[m]aggiori competenze»;

che, tuttavia, simili «circostanze» non costituiscono novità suscettibili di tradursi in ulteriori o diversi argomenti di censura dell'art. 131-*bis* cod. pen., nella parte in cui non prevede l'applicabilità ai reati di competenza del giudice di pace della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto;



che la «stabilità» asseritamente raggiunta dal giudice onorario di pace è invocata in modo generico, senza chiarire il nesso tra una simile vicenda e le questioni sottoposte all'esame di questa Corte;

che non si giunge a diversa conclusione ipotizzando che il rimettente abbia inteso riferirsi all'istituto della conferma dei magistrati onorari in servizio, disciplinato dall'art. 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024);

che tale conferma, infatti, non muta la natura onoraria dei magistrati confermati, né, per quanto qui specificamente rileva, modifica le connotazioni peculiari dei reati di competenza del giudice di pace e del procedimento davanti a quest'ultimo rispetto ai reati di competenza del tribunale, connotazioni peculiari nelle quali risiedono, alla luce della sentenza n. 120 del 2019, le ragioni giustificative della alternatività degli istituti disciplinati dall'art. 131-*bis* cod. pen. e dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000;

che è generica e assertiva, altresì, la deduzione relativa alle «[m]aggiori competenze» del giudice di pace, cosicché anche sotto questo profilo non emerge alcuna pertinente novità argomentativa;

che, pertanto, va data continuità ai principi affermati nella sentenza n. 120 del 2019 e confermati nell'ordinanza n. 224 del 2021, più volte citate, dovendosi ribadire che «il tendenziale rispetto dei propri precedenti - unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni - è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell'autorevolezza delle loro decisioni» (sentenza n. 203 del 2024);

che, in conclusione, deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen., sollevate in riferimento agli artt. 2, 24, 102 e 111 Cost., mentre va dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni, aventi ad oggetto la medesima disposizione, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 24, 102 e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., dal Giudice di pace di Lecce 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*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 45

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 dicembre 2025*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Adozione e affidamento – Affidamento familiare del minore – Norme della Regione Campania – Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare – Previsione che l'affidamento familiare e la solidarietà familiare sono forme di intervento finalizzate a supportare le famiglie che versano in una temporanea situazione di difficoltà – Definizione dell'affidamento familiare – Previsione che gli affidamenti familiari residenziali e a tempo parziale sono promossi dal servizio sociale, attivo presso l'ambito territoriale o comune di residenza, d'intesa con gli esercenti la responsabilità genitoriale e si perfezionano con decreto di esecutività del giudice tutelare competente per territorio – Durata dell'affidamento.**

– Legge della Regione Campania 6 ottobre 2025, n. 16 (Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare), art. 2, commi 1, 2 e 3.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it))

nei confronti:

della Regione Campania, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge regionale Campania n. 16 del 6 ottobre 2025, pubblicata nel B.U.R. Campania n. 71 dell'8 ottobre 2025 in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 4 dicembre 2025.

La Regione Campania ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, recante «Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare», contenente tra l'altro l'art. 2, rubricato «Definizioni», commi 1, 2 e 3, con cui il legislatore regionale fornisce la definizione e la disciplina dell'istituto dell'affidamento familiare.

Il Consiglio dei ministri ha ritenuto di dovere impugnare le anzidette disposizioni della legge regionale *de qua*, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso, per il motivo e le ragioni che si vanno di seguito ad esporre.

Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Campania n. 16 del 6 ottobre 2025, recante «Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare», per violazione della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*) in materia di ordinamento civile e penale.

1. La legge della Regione Campania n. 16 del 6 ottobre 2025, recante «Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare», presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 2, commi 1, 2 e 3, laddove, nel definire l'affidamento familiare, si pone in contrasto con la normativa statale di riferimento di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, titolata «Diritto del minore ad una famiglia», in violazione della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*) in materia di ordinamento civile e penale.

In particolare, con la legge in esame, il legislatore regionale interviene in materia di affidamento e solidarietà familiare, istituti disciplinati, a livello di norma primaria, nel titolo *I-bis* della legge 4 maggio 1983, n. 184 «Diritto del minore ad una famiglia», e successive modifiche.

Nell'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge in esame, rubricato «Definizioni», il legislatore regionale fornisce la definizione e la disciplina dell'istituto dell'affidamento familiare nei seguenti termini:

art. 2, comma 1: l'affidamento familiare e la solidarietà familiare sono forme di intervento finalizzate a supportare le famiglie che versano in una temporanea situazione di difficoltà, ad instaurare un legame integrativo e non sostitutivo e a prevenire o superare situazioni di disagio e povertà relazionale;

art. 2, comma 2: l'affidamento familiare consiste nell'accoglienza temporanea di un minore presso una famiglia o una singola persona per fronteggiare situazioni di temporanea inidoneità del nucleo familiare di origine e



può essere residenziale, a tempo parziale o diurno. L'affidamento familiare omoculturale è l'accoglienza temporanea di minorenni da parte di famiglie appartenenti alla medesima cultura di provenienza, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati, al fine di preservarne l'identità culturale. L'affidamento familiare in situazioni di emergenza si configura come disponibilità immediata ad accogliere minorenni che, per gravi motivi, si trovano in condizione di pericolo e necessitano di un allontanamento tempestivo e temporaneo dal luogo in cui vivono, in attesa della definizione di un progetto più stabile;

art. 2, comma 3: gli affidamenti familiari residenziali e a tempo parziale sono promossi dal servizio sociale, attivo presso l'Ambito Territoriale o Comune di residenza, d'intesa con gli esercenti la responsabilità genitoriale, anche ai fini dell'acquisizione del consenso scritto necessario per l'attivazione del percorso di affidamento temporaneo extra-familiare e si perfezionano con decreto di esecutività del Giudice tutelare competente per territorio. La durata ordinaria dell'affidamento è di ventiquattro mesi, salvo proroga motivata in ragione della necessità di non cagionare pregiudizio al preminente interesse del minore. La proroga è disposta dal Tribunale per i minorenni che, su ricorso del pubblico ministero minorile, può disporre gli affidamenti familiari se manca l'assenso dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale o del tutore.

Queste norme violano la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) in materia di ordinamento civile e penale.

2. Secondo la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» è giustificata dall'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (così testualmente la sentenza n. 352 del 2001; sentenza n. n. 175 del 2016; n. 92 del 2023).

L'ordinamento civile identifica così un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (sentenza n. 138 del 2021).

Affinché sia consentito a una disposizione regionale, che intersechi la materia privatistica, di superare il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'«ordinamento civile», l'intervento deve essere connesso con una materia di competenza regionale, deve essere marginale e deve risultare conforme al principio di ragionevolezza, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, che incarna la *ratio* del limite medesimo (sentenze n. 132 del 2023; n. 283 del 2016 e n. 295 del 2009).

Le disposizioni oggetto di impugnazione, nel definire l'affidamento familiare, invadono la disciplina di istituti appartenenti al diritto civile necessitanti di trattamento uniforme sul territorio nazionale.

3. Da quanto sopra emerge come le disposizioni regionali in esame, nel fornire la definizione e la regolamentazione dell'istituto dell'affidamento del minore, si sovrappongono alle norme primarie vigenti, intervenendo nella materia di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l) «ordinamento civile e penale», della Costituzione riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, per i seguenti motivi.

Come sopra accennato, la disciplina dell'istituto dell'affidamento del minore è materia che rientra nelle prerogative della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del citato art. 117, secondo comma lettera l) «ordinamento civile e penale» della Costituzione.

Ed infatti, tale istituto, la sua relativa definizione nonché la sua disciplina sono previsti, nel dettaglio, dal titolo 1-bis, rubricato «Dell'affidamento del minore», (in particolare, per quanto rileva in questa sede, negli articoli 2 e 4) introdotto nella novellata legge n. 184 del 1983, al fine di porre rimedio a quelle situazioni di temporanea inabilità dei genitori, esercenti la responsabilità genitoriale, che ostacolano il diritto del minore di crescere ed essere educato nella propria famiglia (stabilito all'art. 1 della medesima legge).

In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge 184 del 1983 introduce l'istituto, statuendo che «Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'art. 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno»; il successivo art. 4 della legge n. 184 del 1983 disciplina l'istituto prevedendo le modalità, i soggetti, la durata, le condizioni, le misure di sostegno e gli eventuali ulteriori provvedimenti successivi al periodo di affidamento del minore.

4. Ebbene, una legge regionale è costituzionalmente illegittima anche se solo riproduce una legge statale, perché viola il principio secondo cui la competenza legislativa regionale è limitata alla propria sfera di attribuzione.

A tale riguardo soccorrono i principi affermati da codesta ecc.ma Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 9 ottobre 2015) che nel dichiarare l'illegittimità dell'intera legge della Regione Calabria n. 27 del 2014, ha affermato il seguente principio: «Come questa Corte ha più volte ribadito, a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, "la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva



statale costituisce causa di illegittimità della norma” regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005). La legge regionale che pur si limiti sostanzialmente a ripetere il contenuto della disciplina statale determina la violazione dei parametri invocati, derivando la sua illegittimità costituzionale non dal modo in cui ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato” (...) La pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è dunque “di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche” (sentenza n. 45 del 2011)».

Il principio è costantemente ribadito (sentenze n. 153 del 2021; n. 4 del 2022; n. 69 del 2024).

5. Ma nel caso della legge in esame vi è di più.

Le definizioni contenute nella legge regionale in argomento, nello specifico all’art. 2, commi 1, 2 e 3, oltre a sovrapporsi alle norme primarie vigenti, dettano previsioni integrative o non coincidenti con la disciplina statale.

Ciò emerge con evidenza se si considera che:

alle previsioni contenute nell’art. 1, comma 5, della citata legge n. 184 del 1983, secondo il quale «Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell’ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell’ordinamento», il legislatore regionale ha affiancato, al comma 2 dell’art. 2, disposizioni integrative in tema di «affidamento familiare omoculturale», consistente nell’«l’accoglienza temporanea di minorenni da parte di famiglie appartenenti alla medesima cultura di provenienza, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati, al fine di preservarne l’identità culturale»;

alla disciplina dettata dall’art. 4, comma 4, della medesima legge n. 184 del 1983 - il quale dispone che nel provvedimento di affidamento familiare «deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell’affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d’origine. Tale periodo non può superare la durata di ventiquattro mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, su richiesta del pubblico ministero e nel contraddittorio delle parti, qualora la sospensione dell’affidamento rechi grave pregiudizio al minore. A tal fine, prima del decorso del termine di durata dell’affidamento il servizio sociale segnala al pubblico ministero l’opportunità di richiederne la proroga» - il legislatore regionale all’art. 2, comma 3, ultimo periodo, ha affiancato una previsione sulla durata dell’affidamento, peraltro non coincidente con quella statale, stabilendo che «La durata ordinaria dell’affidamento è di ventiquattro mesi, salvo proroga motivata (...)».

Né potrebbe sostenersi che l’intervento del legislatore regionale possa configurarsi come meramente attuativo della disciplina statale, proprio in quanto viene ripresa la definizione dell’istituto dell’affidamento familiare del minore e sono dettate disposizioni che integrano la disciplina statale in questione.

Pertanto, per i motivi sopra esposti ed alla luce dei principi affermati da codesta ecc.ma Corte costituzionale, l’art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge Campania n. 16/2025 si pone in contrasto con la disciplina statale in materia di affidamento del minore, dettata dalla legge n. 184 del 1983, in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione in quanto lesivo della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile e penale».

*P.Q.M.*

*Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato ricorre alla ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte censure - la illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge regionale Campania n. 16 del 6 ottobre 2025, pubblicata nel B.U.R. Campania n. 71 dell’8 ottobre 2025, per le ragioni e nei termini dettagliati nel corpo del presente ricorso. Si deposita la seguente documentazione:*

- 1) copia autentica dell’estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 dicembre 2025, con allegata relazione;
- 2) copia B.U.R. n. 71 del 8 ottobre 2025 (legge Regione Campania n. 16/2025).

Roma, 6 dicembre 2025

*Avvocato dello Stato: PAOLUCCI*

25C00310



N. 248

*Ordinanza del 25 novembre 2025 della Corte dei conti sul ricorso proposto da Finest S.p.a.  
contro Istituto nazionale di statistica - ISTAT*

**Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Previsti 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;

Marco Smiroldo, consigliere;

Daniele Bertuzzi, consigliere;

Maria Cristina Razzano, consigliere;

Domenico Cerqua, primo referendario relatore,

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 745/SR/RIS del registro di segreteria proposto, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lettera b), e 123 e ss. del decreto legislativo n. 174 del 2016, dalla società «Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell’Est Europeo – Finest S.p.a.», in persona del Procuratore speciale *pro tempore*, dott. Eros Goi, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, come da procura in calce al ricorso, dagli avv.ti Damiano Lipani e Francesca Sbrana, elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, alla Via Vittoria Colonna, n. 40, indirizzi PEC: damianolipani@pec.lipani.it - francescasbrana@pec.lipani.it

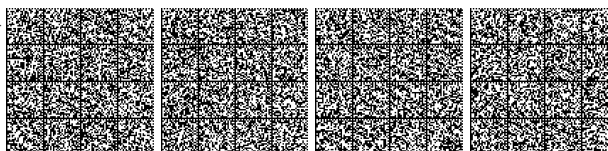
contro:

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;

il Ministero dell’economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, con domicilio *ex lege* presso l’Avvocatura generale dello Stato in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12;

e con notifica alla Procura generale presso la Corte dei conti, nella persona del Procuratore generale in carica, con sede in Roma alla via A. Baiamonti n. 25;

per l’accertamento dell’insussistenza dei presupposti per l’inclusione della società nell’elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato individuate ai sensi dell’art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 242 del 30 settembre 2020, e successivamente rettificato con comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 275, del 4 novembre 2020,



e per il conseguente annullamento *in parte qua* dell'elenco da ultimo aggiornato, nonché dell'eventuale aggiornamento annuale del medesimo Elenco eventualmente adottato e pubblicato da ISTAT *medio tempore*.

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, primo ref. Domenico Cerqua, l'avv. Jacopo Polinari, su delega dell'avv. Francesca Sbrana, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per ISTAT e il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. L'art. 2, comma 1, della legge 9 gennaio 1991, n. 19, autorizzò la Regione Friuli-Venezia Giulia «a promuovere la costituzione di una società finanziaria per azioni, con sede a Pordenone», contestualmente autorizzando la Regione Veneto a partecipare, direttamente o indirettamente, alla società stessa, allo scopo di assicurare «il finanziamento e la partecipazione a imprese e società estere ed altre forme di collaborazione commerciale e industriale» in Austria e nei Paesi dell'Europa centrale e balcanica (nonché, all'epoca, «con l'Unione Sovietica») «promosse o partecipate da imprese aventi stabile e prevalente organizzazione nella Regione Friuli-Venezia Giulia» o in alcune aree geografiche della Regione Veneto.

Successivamente, la disposizione è stata modificata dall'art. 21 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143, che da un lato ne ha ampliato l'ambito applicativo alle imprese aventi stabile e prevalente organizzazione nella Regione Friuli-Venezia Giulia, nella Regione Veneto e nella Regione Trentino-Alto Adige ovvero a imprese o società aventi stabile organizzazione in uno Stato dell'Unione europea controllate da imprese residenti nelle regioni menzionate, dall'altro ha stabilito senz'altro che, ai predetti fini, «è costituita la società finanziaria Finest».

La «Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'Est Europeo – Finest S.p.a.», costituita il 23 dicembre 1992, in base all'attuale statuto si propone di creare le condizioni per la nascita e lo sviluppo di iniziative di collaborazione commerciale e industriale, nel quadro di una politica di cooperazione economica e finanziaria e coerentemente con gli indirizzi generali di politica commerciale estera stabiliti dal CIPES, in Austria, nei paesi dell'Europa centrale, orientale (compresi i Paesi già appartenenti all'Unione Sovietica) e nei Balcani, «nonché nei Paesi del Mediterraneo», in qualità di «interlocutore privilegiato» delle imprese richiamate – anche in termini di collegamento territoriale – dall'art. 2 della legge n. 19/1991.

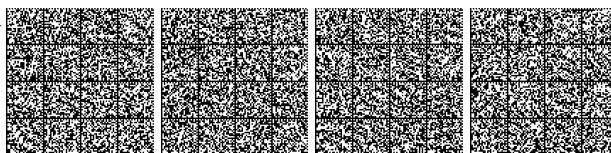
Al momento dell'instaurazione del giudizio, il capitale sociale era posseduto per il 73,23% dalla Finanziaria regionale Friuli-Venezia Giulia (Friulia) S.p.a. L'assetto proprietario era completato dalle quote nella titolarità della Regione Veneto, di Veneto Sviluppo S.p.a., della Società italiana per le imprese all'estero (Simest) S.p.a., della Provincia autonoma di Trento e di quattro istituti bancari.

2. Nella *Gazzetta Ufficiale - Serie generale* n. 242, del 30 settembre 2020, è stato pubblicato l'elenco – per il 2021 – 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 e annualmente aggiornato da ISTAT, nel quale risulta inserita – come per le precedenti annualità – anche la Finest S.p.a.

Il nominativo è risultato presente anche nell'elenco oggetto del comunicato di rettifica pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale - Serie generale* n. 275, del 4 novembre 2020.

In particolare, nell'elenco pubblicato il 30 settembre 2020 la Finest era indicata tra parentesi, a evidenziare – come precisato sulla pagina web di ISTAT – che per tale unità la Corte dei conti aveva accolto il ricorso avverso la classificazione operata ai sensi del SEC 2010 con riferimento al 2019. Con nota a piè di pagina si riportavano gli estremi della decisione (sent. n. 17/2020/RIS). Peraltro, con precisazione estesa a tutte le società per le quali il giudizio instaurato rispetto all'inserimento nell'Elenco 2019 aveva sortito esito favorevole, si aggiungeva che «[D]al punto di vista statistico esse sono incluse nel perimetro delle unità che concorrono alla compilazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche secondo i criteri stabiliti dal SEC, così come discusso e concordato con Eurostat [...]».

Nell'elenco di cui alla rettifica del 4 novembre 2020 la ricorrente non è più comparsa tra parentesi. Inoltre, nella pagina web di ISTAT è stato eliminato il riferimento all'inclusione «ai soli fini statistici».



Ciò posto, in data 20 settembre 2021 la Società ha depositato ricorso formulando le seguenti conclusioni:

« [...] accertare l'insussistenza dei presupposti per la sua inclusione nell'Elenco ISTAT, nonché disporre l'annullamento dello stesso elenco nella parte in cui la include, anche per gli effetti sulla finanza pubblica;

condannare ISTAT al risarcimento dei danni patiti e patienti in conseguenza del suo comportamento, previa equa valutazione ai sensi dell'art. 1227 codice civile;

in ogni caso, per la condanna di ISTAT alle spese di giudizio, nonché ai sensi dell'art. 96 codice di procedura civile.»

In via cautelare, è stato chiesto di sospendere a tutti gli effetti, ivi compresi quelli sui saldi di finanza pubblica, l'iscrizione della ricorrente «per l'anno 2021, nonché dai successivi aggiornamenti dell'Elenco».

Premesso il richiamo agli esiti di un procedimento di accesso instaurato nei confronti di ISTAT e della Ragioneria dello Stato, nell'atto introduttivo sono stati prospettati i motivi che qui di seguito vengono riassunti.

I) In primo luogo, è stata richiamata la decisione di queste Sezioni riunite n. 17/2020/RIS, depositata il 19 giugno 2020 e passata in giudicato, avente per oggetto l'accertamento dei fatti costituenti i presupposti per la riconducibilità nel settore S. 13, esclusi nei confronti della medesima società con riferimento all'Elenco 2019.

Secondo la difesa di parte attorea, sebbene l'Istituto di statistica possa anche determinarsi a reintrodurre nell'Elenco unità in precedenza escluse dalla Corte dei conti, ciò dovrebbe accadere esclusivamente in caso di emersione di elementi nuovi sopravvenuti al giudizio. Al contrario, l'Istituto ha inserito nuovamente la Finest in assenza di alcun nuovo presupposto. La circostanza renderebbe nulla l'inclusione nell'Elenco «per palese violazione del giudicato» formatosi sulla citata sentenza di queste Sezioni riunite.

Inoltre, sarebbero stati cagionati ingenti danni, valutabili in via equitativa *ex art.* 1227 del codice civile, conoscibili dal Collegio nell'esercizio della giurisdizione esclusiva. Si aggiungerebbe la responsabilità aggravata ai sensi dell'art. 96 del codice di procedura civile, per la quale si chiede condanna alle spese.

II) Nel merito e comunque, è stata argomentata l'insussistenza dei presupposti per la qualificazione di soggetto rientrante nell'aggregato S. 13, allegando i seguenti elementi:

la ricorrente è una società soggetta a controllo pubblico di «diritto singolare», perché costituita *ex lege*;

è stata costituita in funzione dello svolgimento di prestazioni di finanziamento dell'attività svolta dalle imprese interessate (diretto e sotto forma di investimento in *equity*). Pertanto, l'ente avrebbe natura di società finanziaria, da inquadrare nel settore S. 12 del SEC 2010;

nello svolgimento dell'attività assume, per espressa previsione della legge istitutiva, direttamente e totalmente il rischio di mercato che ne deriva, non potendo scaricare quel rischio, in tutto o in parte, sui soci pubblici.

Più in generale, la società opera in un mercato fortemente concorrenziale, alla pari con altre imprese «private» che offrono servizi fungibili, con le quali è in costante competizione sia per intercettare potenziali clienti che per compiere una loro adeguata *due diligence*.

In altri termini, essa sarebbe dedita alla produzione di beni e servizi destinati alla vendita e oltre il 50% dei costi di produzione sarebbe coperto con il ricavato della propria attività. Quindi, opererebbe per la massimizzazione del proprio profitto nel lungo periodo, come dimostrato dalla circostanza che nell'intervallo 2010-2020 avrebbe superato – a eccezione di tre esercizi – il test *market/non market*, operando sul mercato «a prezzi significativi».

Ancora, sono state richiamate le ordinanze n. 5/2021/RIS e n. 6/2021/RIS, con cui al momento del ricorso era stato disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE delle questioni di compatibilità con il diritto europeo poste dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 28 ottobre 2020, come convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, per i profili di possibile esclusione del controllo giurisdizionale sull'applicazione della normativa contabile. Sul punto, è stato sollecitato un nuovo rinvio pregiudiziale, esteso al primo comma del citato art. 23-*quater*, nella misura in cui le otto società incluse nell'elenco allegato al decreto-legge sono considerate *ex lege* come unità concorrenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Infine, sono stati evidenziati i profili di contrarietà a Costituzione dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 come convertito, sia nel secondo che nel primo comma, di applicazione per legge, «quasi a rimedio degli esiti dei giudizi affidati a codeste ecc.me Sezioni riunite nel 2019, delle disposizioni della legge n. 243/2012, sul presupposto (escluso dalla Corte dei conti) del concorso al bilancio consolidato dello Stato».



La circostanza implicherebbe «l'istituzionalizzazione delle disposizioni del SEC 2010, laddove vengono mantenuti nell'ambito della determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche anche unità istituzionali per le quali le Sezioni riunite della Corte dei conti [...] hanno accertato l'insussistenza dei presupposti di iscrizione».

In particolare, il secondo comma della disposizione avrebbe leso gli articoli 24, 111 e 113, in collegamento con l'art. 103 Cost., da un lato per la compressione delle utilità ottenibili attraverso la tutela giurisdizionale in relazione all'inclusione nell'Elenco ISTAT, dall'altro per l'esclusione della tutela costitutiva garantita dall'art. 113 Cost.

Sotto altro profilo, il primo comma dell'art. 23-*quater* sarebbe in contrasto con gli articoli 24, 101, 104 e 111 Cost. Infatti, la valutazione del legislatore, sostituendosi a quella del giudice contabile, si risolverebbe in un'inammissibile interferenza nell'autonomia del potere giurisdizionale. Infine, intervenendo su situazioni soggettive ormai coperte dal giudicato e sovvertendo l'esito degli accertamenti giurisdizionali già intervenuti, il legislatore avrebbe determinato la privazione *ex post*, anche se solo in parte, delle utilità della giustizia ottenuta, minando le basi di effettività della tutela.

3. L'ISTAT si è costituito in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, mediante memoria depositata in data 15 ottobre 2021, concludendo per la dichiarazione di inammissibilità del ricorso o, comunque, per il suo rigetto siccome infondato, con vittoria di spese, competenze e onorari.

Nell'atto si richiama innanzitutto la definizione di «società finanziarie» rientranti nel settore S. 12, anziché in quello comprendente le pubbliche amministrazioni (S. 13). La nozione, come noto, è ancorata allo svolgimento di attività consistenti nel prestare servizi di intermediazione finanziaria (intermediari finanziari) o in attività finanziarie ausiliarie (ausiliari finanziari). Solo se le prestazioni sono svolte nelle condizioni indicate dal SEC si configura l'intermediazione finanziaria. In assenza di tali premesse, l'attività non è riconducibile alla intermediazione finanziaria e l'unità che la svolge non è un intermediario finanziario. Se, poi, l'unità in questione è sottoposta a controllo pubblico, essa deve essere classificata in S. 13. Nel merito, si eccepisce innanzitutto l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse a impugnare l'Elenco, evidenziando che la legge n. 196/2019 (legge di bilancio 2020) ha introdotto, a beneficio di tutti gli enti ivi inseriti, una serie di ampie esenzioni dall'applicazione di diverse norme di contenimento della spesa pubblica.

Nel merito, si prospetta l'infondatezza del ricorso sul presupposto che Finest S.p.a. è una società a controllo pubblico istituita per legge con il fine di erogare servizi finanziari sulla base di risorse pubbliche appositamente individuate, assegnate e vincolate, attraverso strumenti finanziari e in modalità definiti. Né opererebbe in condizioni di mercato, non essendo libera di modificare la propria operatività per rispondere ai segnali provenienti dal mercato.

In definitiva la società, non supportando «i rischi insiti nell'assunzione di passività e nell'acquisizione di attività», non potrebbe classificarsi quale intermediario finanziario ai sensi del SEC 2010 (par. 2.58) e doveva essere inserita, come accaduto, nell'elenco delle amministrazioni pubbliche S. 13, in applicazione del par. 20.33 del Regolamento, con irrilevanza del test quantitativo (del 50%).

3.1. Con memoria conclusionale del 15 ottobre 2021, la Procura generale della Corte dei conti ha chiesto:

a) in via pregiudiziale, «sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e dell'art. 1, comma 1, della legge n. 176 del 2020 e del relativo allegato che ha disposto l'introduzione dell'art. 23-*quater* nel testo del decreto-legge in sede di conversione;

b) nel merito, respingere il ricorso perché infondato, con la conferma dell'inserimento della ricorrente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato emanato dall'ISTAT e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* – Serie generale – n. 242 del 30 settembre 2020».

Per quanto rileva, la Procura generale ha condiviso l'eccezione di legittimità costituzionale prospettata dalla società ricorrente, sotto diversi profili.

Innanzitutto, l'art. 23-*quater*, introdotto dalla legge n. 176/2020, nel testo del decreto-legge n. 137/2020 avrebbe introdotto una norma eterogenea rispetto al contenuto originario del decreto-legge n. 137/2020 (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»), violando l'art. 77, comma 2, Cost.

Sotto diverso profilo, «appare perpetrata la violazione degli articoli 24, 103, comma 2, e 113 Cost., da parte del più volte richiamato art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020», argomentando dall'interpretazione secondo cui in conseguenza della novella l'elenco ISTAT, per quanto concerne il suo effetto propriamente «contabile», non sarebbe più suscettibile di essere impugnato dinanzi ad alcun giudice.

Ancora, sarebbe riscontrabile una violazione del diritto di difesa, in contrasto con l'art. 24 Cost. e con i citati articoli 103, comma 2, e 113 Cost. Inoltre, «palesa appare la violazione degli articoli 3, 24 (sotto altro profilo) e 111, comma 2, Cost. da parte dell'art. 23-*quater* citato», ritenuto del tutto lesivo del principio di ragionevolezza, imponendo



che la Corte dei conti possa pronunciarsi sull'inclusione di un soggetto nell'elenco ISTAT unicamente a certi effetti, non quelli per i quali originariamente il legislatore ha preso in considerazione l'elenco e che rivestono rilievo centrale nella prospettiva dei rapporti finanziari tra la Repubblica italiana e l'Unione europea. Ne conseguirebbe «una ingiustificata *deminutio* della cognizione della Corte dei conti».

Infine, la questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, sarebbe prospettabile anche per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. e 47, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

Non risulta costituito, sebbene destinatario di regolare notifica del ricorso introduttivo, come da aa.rr. in atti e comunicazione del decreto di fissazione d'udienza *ex art.* 126 c.g.c., il Ministero dell'economia e delle finanze.

La difesa di Finest in data 26 ottobre 2021 ha depositato note di udienza, nelle quali ha evidenziato la mancata inclusione della medesima nel nuovo Elenco ISTAT per l'anno 2022, nonostante l'invarianza della situazione fattuale, ed eccetto nuovamente la violazione del giudicato costituito dalla sentenza n. 17/2020.

4. All'esito dell'udienza di discussione del 27 ottobre 2021, il 21 gennaio 2022 è stata depositata l'ordinanza n. 2/2022/RIS.

Nel provvedimento il Collegio ha motivato in ordine al mancato accoglimento delle istanze della ricorrente di ricorso alla CGUE e/o alla Corte costituzionale anche in relazione al primo comma dell'art. 23-*quater* sopra richiamato, precisando di rinviare il relativo scrutinio alla definizione dell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, sottoposto alla Corte di giustizia UE per i profili concernenti la compatibilità con il diritto comunitario del secondo comma della previsione.

Inoltre, sono state richiamate le ordinanze di queste Sezioni riunite giurisdizionali in speciale composizione n. 5/2021/RIS (depositata il 3 giugno 2021) e n. 6/2021/RIS (depositata il 10 giugno 2021), che precedentemente all'instaurazione del presente giudizio avevano disposto la rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, delle questioni interpretative pregiudiziali relative alla compatibilità del menzionato art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, convertito in legge n. 176/2020, con la disciplina comunitaria dei saldi di bilancio, come integrata e interpretata in base ai principi di equivalenza ed effettività, nella parte in cui, modificando l'art. 11, comma 6, lettera *b*), escluderebbe o renderebbe sostanzialmente inefficace il sindacato giurisdizionale sull'esatta perimetrazione del settore pubblica amministrazione disciplinato dal SEC 2010.

Ritenuta la questione rilevante, il Collegio ha rigettato l'istanza cautelare e sospeso il giudizio, in attesa della definizione della questione pregiudiziale con la pubblicazione della decisione della Corte di giustizia nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

4.1. È quindi sopravvenuta la sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2023, Ferrovienord S.p.a. e Federazione italiana triathlon, nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21.

Conseguentemente, la ricorrente il 12 ottobre 2023 ha depositato «atto di riassunzione *ex art.* 107 c.g.c.», chiedendo di fissare udienza per la prosecuzione del giudizio.

Con note d'udienza del 24 gennaio 2024 la Procura generale ha chiesto, preliminarmente, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, lettera *b*), c.g.c., come modificato dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, aggiunto dalla legge di conversione n. 176/2020, ritenuta non preclusa dalla pronuncia della CGUE, che anzi ne avrebbe confermato l'attualità e non manifesta infondatezza.

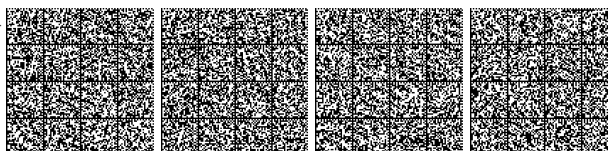
Sono stati invocati i parametri di legittimità rappresentati dagli articoli 76 e 77, commi 2 e 3, secondo periodo, 24, 103, comma 2, e 113 della Costituzione.

Nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso come da conclusioni già depositate in atti, con conseguente condanna alle spese di giudizio.

Il 26 gennaio 2024 la ricorrente ha presentato note in cui ha insistito nelle sue conclusioni, evidenziando tra l'altro che Finest non è stata inserita negli elenchi pubblicati da ISTAT per gli anni 2022, 2023 e 2024. Ha altresì sollecitato la proposizione delle questioni di costituzionalità già illustrate nei precedenti atti difensivi, onde ottenere l'espunzione in via definitiva della sopravvenienza normativa dall'ordinamento con un provvedimento avente efficacia *erga omnes*, a fronte dell'opzione della disapplicazione seguita nelle pronunce di queste Sezioni n. 17, n. 18, n. 19 e n. 23 del 2023.

Anche l'Avvocatura dello Stato, nell'interesse dell'ISTAT, il 26 gennaio 2024 ha depositato memoria, argomentando in ordine alla legittimità comunitaria dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e alla ritenuta manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale; nel merito, è stata confermata la richiesta di rigetto del ricorso siccome infondato, con vittoria di spese, competenze e onorari.

4.2. In esito all'udienza di discussione del 28 febbraio 2024, con ordinanza n. 5/2024/RIS (del 14 marzo 2024) è stata disposta la sospensione del giudizio nelle more della decisione della Corte di cassazione sul ricorso per motivi di



giurisdizione presentato, nell'interesse del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'ISTAT, avverso la sentenza non definitiva n. 17/2023/RIS con cui queste Sezioni riunite, nell'ambito di una controversia instaurata da diverso ricorrente avverso l'inserimento nell'elenco ISTAT, aveva disapplicato, ai sensi del diritto dell'Unione europea e per le ragioni di cui in motivazione, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e, per l'effetto, dichiarato la propria giurisdizione su tutte le domande proposte.

Il Collegio ha, infatti, ritenuto opportuno attendere la decisione della Corte di legittimità «per ragioni di economia processuale anche in considerazione del ruolo che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti rivestono, pure quando decidono in unico grado, per l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica».

5. In data 25 novembre 2024 è stata depositata la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 30220, con cui il ricorso citato nell'ordinanza n. 5/2024 è stato dichiarato inammissibile, con compensazione delle spese, in considerazione della non immediata impugnabilità della sentenza n. 17/2023 (che aveva, in effetti, deciso solo sulle questioni di giurisdizione insorte, senza definire neppure parzialmente la controversia).

Tuttavia, è stato contestualmente enunciato, ai sensi dell'art. 363 c.p.c., il seguente principio di diritto: «[i]n 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 delle Sezioni riunite della Corte dei conti 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».

La Segreteria ha comunicato la sentenza alla ricorrente il 29 novembre 2024.

5.1. In data 10 gennaio 2025 la *Finest S.p.a.* ha depositato secondo atto di riassunzione del giudizio.

Con memoria conclusionale depositata il 1° luglio 2025 la Procura generale, nel riportarsi integralmente alle richieste già formulate, ha richiamato le ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 aprile 2025, nelle quali queste Sezioni riunite hanno sollevato questioni di costituzionalità dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).

Ciò posto, ha ricordato che nel presente giudizio la stessa ricorrente già nell'originario atto di instaurazione del giudizio ha argomentato sull'incostituzionalità della disposizione per contrarietà con gli articoli 11, 24, 101 e 104, 111 e 113 Cost. Peraltro, come ricordato, anche la Procura generale, sia nella prima memoria di costituzione depositata il 15 ottobre 2021 che nelle note presentate nel corso del giudizio, ha chiesto in via pregiudiziale di sollevare questione di legittimità costituzionale.

Ha, inoltre, evidenziato che con le conclusioni contenute nel ricorso la società ricorrente ha espressamente chiesto, tra l'altro, di «[...] disporre l'annullamento dello stesso Elenco nella parte in cui la include, anche per gli effetti sulla finanza pubblica».

Alla luce di tali allegazioni, richiamata la più recente ordinanza di queste Sezioni riunite n. 2/2025/RIS, di sospensione di un giudizio avente oggetto analogo in attesa della decisione sulle questioni di costituzionalità già proposte, ha concluso come segue:

a) in via principale, sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, lettera b), c.g.c., come modificato dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, aggiunto dalla legge di conversione n. 176/2020, «al fine di consentire alle parti del presente giudizio di potersi costituire – ovvero intervenire – nel processo incidentale avanti alla Consulta per l'esercizio del diritto al contraddittorio»;

b) in subordine, di sospendere il presente giudizio all'esito della questione di costituzionalità promossa con le citate ordinanze n. 5 e n. 6 del 2025.

5.2. Infine, nelle «Note di udienza» depositate il 9 luglio 2025 la Procura generale ha svolto considerazioni integrative con riferimento alla richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (come convertito), con particolare riferimento all'invocato - tra gli altri - parametro della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione. La Procura si è anche soffermata sul rischio di contrasto tra giudicati amministrativi e contabili e, sotto altro profilo, ha evidenziato le illogiche e asistematiche conseguenze derivanti dall'eventuale ammissione del concorso tra giudizi.

Ha aggiunto che, del resto, la normativa europea SEC 2010 e la normativa interna sulla *spending review* costituiscono una «stessa materia», sicché appare intrinsecamente irragionevole, ex art. 3 della Costituzione, la separazione dei giudizi sotto il profilo della giurisdizione.

Infine, la soluzione della doppia giurisdizione è stata sospettata di violare il principio di ragionevole durata del processo, tutelato dall'art. 111 della Costituzione.



## DIRITTO

A) *Questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23-quater, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176*

6. Secondo l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, «[a]vverso 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».

La previsione trovava fondamento nella riconosciuta esigenza di assicurare il «rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio nazionale in ragione dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E.» (Corte di cassazione, SS.UU., ordinanza 18 maggio 2017, n. 12.517). Successivamente, l'art. 11, comma 6, lettera b), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recependo i contenuti della precedente normativa, ha delineato – anche ai fini procedurali – in modo più puntuale la portata della giurisdizione delle Sezioni riunite, che, «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».

La cognizione del giudice contabile nella fattispecie in esame è stata pacificamente intesa come piena ed esclusiva (cfr., *ex plur.*, Corte di Cassazione SS.UU., ordinanza 12517/2017, cit.; Id., sentenza 8 novembre 2016, n. 22645), quindi potenzialmente estesa a tutti gli eventuali vizi dell'atto e del procedimento.

L'ormai consolidato quadro normativo riguardante la giurisdizione sui ricorsi in materia di elenchi ISTAT è stato, più di recente, interessato dalla legge 18 agosto 2020, n. 176, 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».

La legge ha inserito nel decreto-legge un nuovo art. 23-quater («Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche»), il cui secondo comma ha modificato l'art. 11, comma 6, lettera b), c.g.c., limitandone l'ambito di applicazione. Infatti, alla previsione secondo cui le stesse 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» è stata aggiunta la seguente specificazione «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

La disposizione deve ritenersi, alla stregua delle osservazioni che saranno di seguito formulate, in contrasto insanabile con le norme costituzionali ed eurounitarie in materia di tutela dei diritti e dei conti pubblici.

#### 7. Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità

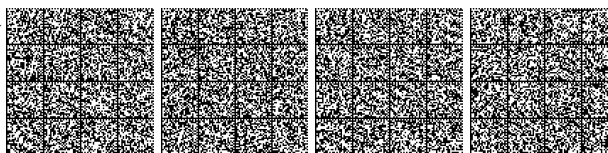
La competenza a decidere interamente il ricorso proposto dalla società Finest S.p.a. presuppone il riconoscimento della giurisdizione piena ed esclusiva di queste Sezioni riunite su tutte le domande proposte.

Al contrario, la possibilità di pronunciarsi sulla richiesta di accertamento e declaratoria dell'insussistenza dei presupposti per l'inserimento di Finest S.p.a. nell'elenco ISTAT 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, di cui all'avviso del 30 settembre 2020, nonché alla rettifica e all'elenco analitico del 4 novembre 2020, nella parte in cui la include, anche per gli effetti sulla finanza pubblica, nonché di conseguente condanna di ISTAT al risarcimento dei danni ovvero ai sensi dell'art. 96 del codice procedura civile, è impedita dalla richiamata disposizione del decreto-legge n. 137/2020, entrata in vigore prima della proposizione del ricorso, che ha fortemente limitato la cognizione del giudice contabile.

La novella legislativa ha, in particolare, escluso la possibilità di attribuire al ricorrente, con la sentenza, il bene della vita della stabile mancata inclusione nel citato elenco, con la collegata possibilità di sottrarsi all'applicazione dei conseguenti effetti giuridici.

In relazione alla suddetta preclusione appare, quindi, senz'altro perfezionato il requisito presupposto della rilevanza, che condiziona la proponibilità della questione di legittimità costituzionale della disposizione interessata, dal momento che dal suo esito dipende, sul piano processuale, la possibilità di coltivare dinanzi alle Sezioni riunite le domande oggetto dell'odierno giudizio. Infatti, l'eventuale necessità di perdurante applicazione della normativa primaria qui in contestazione comporterebbe il non accoglimento di ampia parte delle richieste formulate dalla società ricorrente, come conseguenza della rilevata carenza di giurisdizione.

#### 8. Non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità



Riguardo al requisito della non manifesta infondatezza della valutazione di incostituzionalità della disposizione, imposto dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), risultano particolarmente evidenti, ad avviso di queste Sezioni riunite, le ragioni del contrasto con numerosi principi costituzionali.

In particolare, a carico dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, si ravvisa l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Carta fondamentale.

*9. Violazione dell'articolo 103 Cost., in relazione agli articoli 81, 97 e 117 Cost., nonché all'art. 100 della Costituzione.*

Gli articoli 100 e 103 della Costituzione italiana riconoscono alla Corte dei conti un ruolo sia di organo chiamato ad assicurare, in posizione di indipendenza e imparzialità, il rispetto del principio di legalità nell'amministrazione, sia di autorità giurisdizionale preposta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

Con particolare riferimento alle funzioni giurisdizionali, l'art. 103, comma 2, della Costituzione dispone che «[l]a Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge», delineando una competenza per materia di natura peculiare.

Nella soluzione delle questioni di legittimità costituzionale ha assunto ben presto un rilievo centrale la riflessione circa il significato dell'espressione «nelle materie di contabilità pubblica» (in cui il termine «materie» è indicato nella forma plurale).

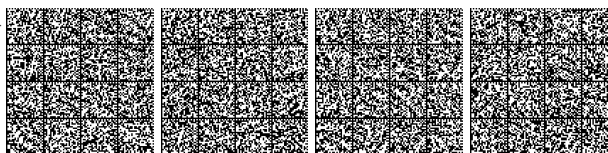
Orbene, la Corte costituzionale, chiamata più volte a esaminare la portata dell'art. 103 Cost. anche con riferimento ai confini tra le giurisdizioni, è stata interessata esclusivamente da questioni aventi per oggetto i limiti della giurisdizione della Corte dei conti relativa ai giudizi di responsabilità amministrativa e di conto (se si escludono i ricorsi decisi dalla sentenza n. 39/2014, che non si è comunque pronunciata sul tema della giurisdizione).

La consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene, infatti, che «il secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti “le materie di contabilità pubblica”, da un lato e sotto l'aspetto oggettivo, ne abbia assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità; mentre, d'altro lato e sotto l'aspetto soggettivo, ne abbia allargato l'ambito oltre quello, cui aveva originario riferimento, dell'amministrazione diretta dello Stato: tale essendo il significato proprio dell'aggettivo «pubblico», com'è confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione (come ad esempio nell'art. 54, secondo comma, e negli articoli 97 e 98 [...])» (C. cost., sentenza 5 aprile 1971, n. 68).

La stessa Corte costituzionale, in esito a un'articolata evoluzione giurisprudenziale, è giunta a enunciare il principio, di rilevanza sistematica, secondo cui la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica presenta una portata non assoluta, limitandosi a stabilire una regola generale determinativa di una giurisdizione per «materia» (anzi, per «materie»), e tuttavia disponibile per il legislatore ordinario, che può ampliare il novero delle stesse o restringerle. Si tratta quindi di un criterio di riparto, inserito direttamente in Costituzione, per materie (quindi anche esclusivo), ma solo tendenzialmente generale nell'ambito delle stesse.

Ma tali conclusioni sono state sempre raggiunte con riferimento al perimetro applicativo formato dalle sopra indicate tipologie di giudizio, come espressamente confermato in molte decisioni: la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 102 del 1977, ha ritenuto il carattere non cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 Cost., della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori» (C. cost., sentenza 29 gennaio 1993, n. 24).

Il legame tra determinate categorie di giudizi (di responsabilità amministrativa o di conto) e il vincolo legislativo cui è ancorata la provvista di giurisdizione è stato ribadito, con particolare efficacia, in una più recente decisione: «La giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica”, come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata infatti non di una “assoluta”, ma solo di una tendenziale generalità (sent. n. 102 del 1977, nonché sentenza n. 33 del 1968), in quanto essa è suscettibile di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo “in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso” (sent. n. 641 del 1987). In un'occasione recente – ribadito “il carattere non «cogente» ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 Cost., della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori” – si è precisato che “la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa, è infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario



e non opera automaticamente in base all'art. 103 Cost., richiedendo l'interpositio legislatoris, al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedurali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità" (sent. n. 24 del 1993) [...]» (C. cost. sentenza 5 novembre 1996, n. 385).

9.1. L'art. 103 della Costituzione, nel menzionare le «materie» di contabilità pubblica, non procedeva a indicarne più puntualmente i contenuti, né nell'ordito costituzionale del 1948 si rinvenivano norme che concorressero a specificarne l'oggetto.

Di conseguenza, la giurisprudenza precedentemente citata collegava l'interpretazione dell'inciso testuale «contabilità pubblica» ad ambiti materiali di disciplina che spettava al legislatore ordinario definire con la sua interpositio, nell'esercizio della sua discrezionalità.

Le richiamate coordinate ermeneutiche non possono, tuttavia, trovare applicazione rispetto alle questioni di giurisdizione interessate dalla presente ordinanza, che non riguardano il versante della responsabilità amministrativo-contabile, ma sono relative a una materia che rientra nelle competenze naturalmente e inderogabilmente ascritte dalla Costituzione al giudice contabile.

Giova sottolineare che l'art. 103, comma 2, Cost., nell'attribuire alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie contabili (nonché «nelle altre specificate dalla legge»), delinea un criterio di riparto che – diversamente rispetto a quanto previsto dal primo comma – è descritto non in funzione delle situazioni soggettive tutelate, bensì con riferimento a un complesso di materie con caratteri comuni, unitariamente considerate in ragione del comun denominatore di riguardare la «contabilità pubblica».

Ciò comporta che il regolamento dei confini giurisdizionali con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla dicotomia diritti soggettivi - interessi legittimi, collegata a una manifestazione illegittima del potere amministrativo, né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o Sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come «materia» di contabilità pubblica (Corte dei conti, Sezioni riunite in spec. comp., sentenza 12 novembre 2020, n. 32). Secondo l'interpretazione risalente, la riportata formulazione normativa attesta che i Costituenti non hanno inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi «comunque vertenti nella materia della "contabilità pubblica", [...] il cui ambito non si riesce a definire – tanto per ciò che riguarda l'oggetto, quanto per ciò che riguarda i soggetti – se non in base a puntuali specificazioni legislative» (C. cost., sentenza 31 marzo 1965, n. 17).

Orbene, il quadro ordinamentale nel quale si inscriveva la richiamata giurisprudenza, che prendeva atto del carattere storicamente non determinato della nozione di «contabilità pubblica», ha subito radicali modifiche con i mutamenti legislativi intervenuti, in particolare, a partire dalla riforma disposta con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che ha codificato il principio dell'equilibrio del bilancio attuando l'impegno, assunto in sede eurolunitaria (patto «Euro Plus», approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011), «ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale» (C. cost. sentenza 10 aprile 2014, n. 88).

La legge costituzionale n. 1/2012 contiene alcune importanti disposizioni che arricchiscono sia il testo che il contesto (norme UE) delle disposizioni costituzionali rilevanti per l'interpretazione dell'art. 103 Cost, e che stabiliscono, a livello di fonte che potremmo definire «superprimaria», una materia (tra le possibili) di contabilità pubblica.

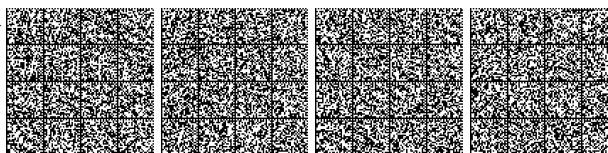
In particolare, per effetto delle modifiche della Carta fondamentale contenute nei suoi articoli:

l'art. 117 Cost., comma 1, nell'imporre al legislatore ordinario il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», ha codificato le stesse disposizioni UE che definiscono («in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»: art. 97, comma 1, Cost.) la nozione di «amministrazione pubblica»;

l'art. 117, comma 2, lettera e), Cost. determina la competenza esclusiva della legge statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici»;

l'art. 81, comma 6, Cost. individua una fonte speciale che deve disciplinare anche precisi criteri che consentono di perseguire, sul piano sostanziale, l'«equilibrio tra entrate e spese» e la «sostenibilità del debito» per tutti i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Ancora, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, che – come noto – reca disposizioni non incorporate nella Costituzione, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge «rinforzata» prevista dal comma 6



dell'art. 81 Cost., ha imposto (al comma 1) 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».

Nell'ambito dell'articolato processo di riforma dei principi di finanza pubblica si colloca altresì la direttiva n. 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.

Peraltro, la direttiva n. 2011/85/UE – sebbene la sua attuazione sia rimessa ad atti di trasposizione nazionale – è dotata di effetto diretto, perché si mostra sufficientemente chiara, precisa ed incondizionata, enunciando regole dettagliate relative alle caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie per garantire il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in virtù del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per quanto riguarda l'esigenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi (conf. Corte di giustizia, 13 luglio 2023, Ferrovienord S.p.a. e Federazione italiana Triathlon, cit.).

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».

La tratteggiata evoluzione del quadro normativo – pur limitata, in questa sede, al richiamo delle principali direttrici normative, nell'ambito della gerarchia delle fonti – è stata completata con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 21 maggio 2013 n. 549/2013 «relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea», che ha istituito il «Sistema europeo dei conti 2010 («SEC 2010» o «SEC»）」 (così l'art. 1, comma 1). Tale Sistema consente di costruire l'anagrafica delle amministrazioni pubbliche soggette alle norme di coordinamento dei bilanci degli Stati membri, fino ai sottosectori (direttiva n. 2011/85/UE), e di delimitare l'ambito di applicazione dell'art. 97, comma 1, Cost. in punto di obbligo di rispettare i principi di equilibrio e sostenibilità nella formazione dei bilanci.

Più nel dettaglio, il SEC 2010 «prevede: a) una metodologia (allegato A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione [...]» (così l'art. 1, comma 2).

Il citato allegato A), a sua volta, fin dal suo esordio chiarisce che «1.01 Il Sistema europeo dei conti (“SEC 2010” o “SEC”) è un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie». Prosegue, poi, illustrando i concetti di base, i principali aggregati contabili, le «unità istituzionali utilizzate per misurare l'economia» e le loro modalità di classificazione, le operazioni del sistema dei conti, nonché analizzando tutti i numerosi, ulteriori profili di rilevanza del sistema dei conti.

9.2. Il progressivo consolidamento di una componente legislativa di rango anche costituzionale, ispirata in sede europea e completata dalle fonti del diritto eurounitario con le quali era destinata a saldarsi, necessitava di chiare indicazioni in ordine ai soggetti cui doveva trovare applicazione.

Per il profilo in esame, la difficoltà consisteva nell'elaborazione di regole comuni, idonee a individuare i destinatari ai fini della normativa sia interna che europea.

Ebbene, l'ordinamento italiano non ha provveduto a individuare il perimetro applicativo delle amministrazioni pubbliche rilevante, con specifico riferimento alla materia finanziaria e contabile, mediante meccanismi di ricezione diretta e testuale delle regole europee.

In particolare, il legislatore della riforma costituzionale del 2012 ha perseguito tale scopo in via indiretta, recependo le disposizioni interne che, da alcuni anni, individuano un soggetto (l'ISTAT) cui spetta il compito della ricognizione annuale di un elenco di amministrazioni e specificano le procedure da seguire a tali fini, in conformità alle norme europee.

Invero, l'art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, assegna all'ISTAT il compito di procedere alla ricognizione delle amministrazioni pubbliche cui si applicano le disposizioni di finanza pubblica con proprio elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Si tratta di un adempimento funzionale alla predisposizione annuale del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, «formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'Unione europea» (art. 2, comma 1, legge n. 243/2012).

Per la compilazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche l'ISTAT applica i criteri previsti nel citato regolamento dell'Unione europea n. 549/2013.



L'indicata fonte di rango normativo primario (legge n. 196/2009), come accennato, è stata «recepita» dal legislatore con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e con la legge «rinforzata» 24 dicembre 2012, n. 243 (recante «[d]isposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione»).

Tali conclusioni sono confortate già dall'osservazione che la legge n. 1/2012 ha – tra l'altro – modificato gli articoli 81 e 97, comma 1, Cost., estendendo sul piano soggettivo l'ambito applicativo dei fondamentali principi contabili da essa costituzionalizzati. Come, infatti, sottolineato in dottrina, l'espressione in forma plurale «amministrazioni pubbliche» (ovvero, secondo una diversa opzione interpretativa, il «complesso delle pubbliche amministrazioni» evocato dall'art. 81, comma 6, nonché dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012) introduce una nozione ampia di amministrazione pubblica, in cui l'elemento dell'interesse finanziario pubblico assume un ruolo centrale per la relativa qualificazione a livello nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'UE.

Inoltre, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del nuovo comma 6 dell'art. 81 Cost., ha espressamente previsto che «1. Ai fini della presente legge, si intendono: a) per “amministrazioni pubbliche” gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale» (art. 2, comma 1, lettera a).

Quella che viene a delinarsi, anche attraverso l'art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è una nozione di pubblica amministrazione non statica e formale, bensì dinamica e funzionale (a «geometrie variabili»), di natura strettamente contabile e da perimetrare secondo i criteri dinamici e sostanziali del diritto dell'Unione europea.

Tale fenomeno di ibridazione delle forme è stato recentemente rimarcato dalla giurisprudenza di questo giudice contabile in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2024, osservando che la pubblica amministrazione non appare oggi più riconducibile a un unico modello qual è quello delle articolazioni ministeriali, ma evidenzia una pluralità di figure soggettive dai contorni non sempre univoci, che diversamente attingono a criteri pubblicistici, e che comunque sono chiamate a svolgere attività operative per l'amministrazione nella concreta attuazione di importanti interventi, in particolare per lo sviluppo (v. la Relazione in udienza del Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo del 26 giugno 2025).

La giurisprudenza di legittimità ha anche avuto modo di ribadire che il surriferito art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, costituisce chiara espressione di tale fenomeno, in quanto i criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica e sono dettati dalla necessità di armonizzare, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, i sistemi della finanza pubblica a livello europeo ai fini della verifica da parte della Commissione degli eventuali deficit eccessivi. L'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT non è altro che il riflesso della natura pubblica dei fondi di cui dispone l'ente e della correlata necessità che esso sia assoggettato alle regole di redazione del bilancio tipici delle pubbliche amministrazioni (Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 19 aprile 2021, n. 10244), regole sulla cui corretta applicazione, nell'attuale quadro costituzionale, è chiamata a vigilare la Corte dei conti.

Ed è proprio attraverso il recepimento del principio dell'equilibrio di bilancio (di cui all'art. 81 Cost.) e attraverso l'assoggettamento ai vincoli europei che la struttura della pubblica amministrazione viene ricondotta ad unità, nella misura in cui tutti i centri decisionali in cui si articola la Repubblica sono chiamati, attraverso l'inclusione nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, sulla cui base viene redatto il conto economico consolidato dello Stato, a partecipare al rispetto dei parametri economici di matrice comunitaria.

9.3. Le previsioni costituzionali devono essere lette in armonia con il contesto.

Occorre, allora, prendere atto che, in conseguenza dell'evoluzione legislativa intervenuta, è nitidamente emerso un nucleo contenutistico essenziale alla nozione di «contabilità pubblica», integrato dalle regole indispensabili alla formazione di un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, comprensivo quantomeno delle amministrazioni coinvolte (individuate in base a particolari caratteri economico-finanziari), della disciplina dei bilanci, dei principi di base anche in materia di consolidamento dei conti, dei principali aggregati contabili e dei procedimenti in materia di entrate e spese.

Ne consegue che le fonti costituzionali già riconoscono la giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie rientranti in quel ristretto perimetro anche senza la necessità di specifica *interpositio legislatoris*.

Questa conclusione, tra l'altro, conferma la necessità di subordinare invece a puntuali specificazioni legislative l'attribuzione della giurisdizione con riferimento a liti in cui, pur in presenza di effetti rientranti nel novero della «finanza pubblica», si riscontri un più o meno sensibile allontanamento dai contenuti essenziali della stessa, costituiti dalla disciplina degli equilibri di bilancio, dei soggetti e delle procedure finalizzate alla relativa rappresentazione contabile, interna e sovranazionale.



Coerentemente con la prospettazione finora illustrata, la giurisdizione in materia di elenchi ISTAT deve ritenersi inderogabilmente attribuita alla Corte dei conti: di fatto, lo stesso legislatore con l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 – non a caso, approvato immediatamente dopo la ricordata riforma costituzionale e poi confluito nell'art. 11, comma 6, lettera *b*) del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 – ha tempestivamente (non attribuito, ma) riconosciuto tale competenza esclusiva al giudice contabile.

Del resto, come già evidenziato fin dalla prima sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, le disposizioni che hanno enumerato, nel tempo, le relative competenze giurisdizionali in materia di bilanci pubblici evocano, come titolo legale dell'attribuzione, direttamente, l'art. 103, comma 2, Cost. (*cf.* in tal senso, SS.RR. sentenza n. 2/2013). E ciò vale, in particolare, proprio per l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 (ora, si ripete, art. 11, comma 6, lettera *b*), del c.g.c.).

9.3.1. Pertanto, non potrebbe essere condivisibile l'affermazione, anche giurisprudenziale, secondo cui il giudice amministrativo sarebbe ancora oggi astrattamente competente a decidere sul contenzioso in oggetto, assegnando all'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 una natura sostanzialmente innovativa e, comunque, ritenendo che la sopravvenuta compressione dell'ambito della giurisdizione contabile, operata dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 176/2020) possa avere comportato una riespansione della giurisdizione amministrativa.

Queste conclusioni sono state, tuttavia, accolte dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 30220/2024. La pronuncia, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha affermato il principio di diritto secondo cui il citato art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione al giudice amministrativo per ogni ambito ulteriore rispetto alla competenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite muove dall'esplicito intento di superare l'ambiguità di fondo che ha caratterizzato l'intervento legislativo del 2020. In effetti, dai lavori preparatori sembra emergere l'obiettivo di precludere, al giudice contabile, il potere di annullamento dell'elenco ISTAT in relazione al contrasto con le disposizioni eurounitarie, tenuto conto dei problemi collegati agli effetti delle decisioni sui saldi di finanza pubblica.

Considerato che, ove così interpretata, la disposizione avrebbe implicato l'esclusione di ogni vaglio giudiziale, con la non consentita compressione dei principi costituzionali ed eurounitari in tema di tutela giurisdizionale, la Cassazione ha dunque ritenuto di offrirne una diversa lettura onde porla al riparo da possibili criticità costituzionali, configurandola come fonte di delimitazione oggettiva dell'ambito di giurisdizione esclusiva del giudice contabile, cui corrisponderebbe il concorrente dispiegarsi di un ambito di giurisdizione generale del giudice amministrativo.

All'accoglimento di tale opzione interpretativa ostano, tuttavia, le osservazioni già riportate nelle ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite. Con tali decisioni è stata sollevata questione di costituzionalità del medesimo art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, esaminando gli argomenti (*cf.*, soprattutto, parr. 6.3-6-5) che inducono a ritenere che la novella non abbia inteso in alcun modo attribuire la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale, sia per il contrasto con i principi costituzionali in materia di riviviscenza di norma abrogate che per il mancato rispetto della necessità di riserva di legge espressa in materia di giurisdizione.

In particolare, la Corte ha richiamato il puntuale orientamento della Corte costituzionale che, anche nella recente sentenza 26 novembre 2024, n. 185, ha riconosciuto i limitati ambiti all'interno dei quali può operare la riviviscenza di norme abrogate: «la espressa riviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore [...] recepisce *per relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La riviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte».

In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ritiene eccezionalmente ammissibile la riviviscenza di norme di legge abrogate, ma a condizione che gli effetti giuridici siano espressamente previsti dalla legge. Nel caso in esame, l'assenza di ogni argomento testuale nella disposizione sopravvenuta conferma la lesione delle attribuzioni del giudice contabile, presidiate dall'art. 103 Cost. (violando altresì il principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario, posto a garanzia dell'indipendenza della magistratura).

9.3.2. In definitiva, il sopravvenuto tentativo di limitare l'ambito della giurisdizione contabile operato 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 inteso inammissibilmente sottrarre al giudice naturale della *res iudicanda* – 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.



Con la novella, infatti, escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurounitaria 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 contabile, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia al computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.

In altri termini, il legislatore ha sottratto alla giurisdizione contabile la possibilità di conoscere delle controversie riguardanti l'ambito soggettivo e 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. L'adozione – sul piano interno – di regole di bilancio comuni, con conseguente assoggettamento degli enti inclusi nell'elenco ai vincoli di finanza pubblica, è infatti funzionale alla successiva aggregazione dei dati contabili riferibili agli stessi ai fini della formazione del conto economico consolidato dello Stato. Ed è proprio attraverso l'esame dei saldi emergenti da tale conto che può verificarsi il rispetto, o meno, dei parametri economici di matrice eurounitaria, assicurando in tal modo la stabilizzazione delle economie dei Paesi appartenenti all'area Euro, con l'obiettivo di evitare la verifica di effetti di «*spillover*» e assicurare la massima efficienza sul territorio comunitario degli stabilizzatori fiscali. Appare quindi evidente che la verifica del rispetto dei vincoli nazionali di finanza pubblica non può essere artificiosamente disarticolata dalla verifica avente ad oggetto la corretta formazione del conto economico consolidato dello Stato – rilevante sul piano euro-unitario – trattandosi sostanzialmente di «due facce di una stessa medaglia».

9.4. Ove pure l'interprete ritenesse di continuare a orientarsi, anche nella materia in argomento, ricorrendo alla su ricordata visione teorica dell'*interpositio legislatoris*, i vizi di costituzionalità dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 176/2020) resterebbero comunque pienamente confermati.

Invero, l'intervenuta violazione dell'art. 103, comma 2, Cost. deriva anche dalla lesione dei principi costituzionali cui è ancorata la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, poiché nelle materie cui si riferiscono le fattispecie espressamente codificate si manifesta l'intento del legislatore di collegare strettamente le funzioni di controllo con quelle giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti dal citato art. 103 Cost. In particolare, l'art. 100 Cost. assegna alla Corte di conti il controllo «successivo sulla gestione del bilancio dello Stato» esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci e alla gestione economico-finanziaria di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di «finanza pubblica allargata» (C. cost., sentenza 7 giugno 2007, n. 179; Id., sentenza 20 luglio 2012, n. 198).

Ora, all'esercizio di tale funzione di controllo, costituzionalmente assegnata e concretamente conformata dalla vigente trama legislativa, corrisponde la complementare previsione di una fattispecie di giurisdizione esclusiva, necessariamente estesa agli atti che definiscono l'ambito stesso dei soggetti sottoposti ai controlli del giudice contabile, e che a tale fine ricorrono a principi e criteri (previsti dal regolamento SEC 2010) strettamente economici e contabili.

In altri termini, la giurisdizione esclusiva anche in questa materia è espressione dell'evidente osmosi fra la funzione di controllo e quella giurisdizionale della Corte dei conti. Sotto questo profilo può, dunque, concludersi che il legislatore, nell'esercitare la sua facoltà di interposizione, ha riconosciuto e valorizzato (da ultimo, nel citato art. 11, comma 6, c.g.c.) l'indicato collegamento tra le funzioni, sul quale però l'art. 23-*quater* più volte citato ha illegittimamente inciso.

#### 10. Violazione dell'articolo 3 della Costituzione

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*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020 come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

Come in precedenza osservato, le stesse Sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza n. 30220/2024, hanno rilevato (par. 15.1) che il testo della disposizione «ha delle indubbie ambiguità. L'art. 11, comma 6, lettera b), c.g.c., dedicato all'individuazione delle ipotesi in cui le Sezioni riunite decidono “nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica”, prevede, in esito alla novella, che tale giurisdizione esclusiva in tema di elenchi ISTAT, è confinata “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”, dunque limitata ai soli effetti disapplicativi».

Si è tentato di superare gli ostacoli ermeneutici concludendo per una predicata riespansione della competenza del giudice amministrativo sulle domande non riservate dal testo normativo alla cognizione della Corte dei conti; a tali fini sono valorizzati il criterio di riparto per blocchi di materie (che però non attiene all'individuazione delle competenze del giudice contabile, fondata su una diversa *ratio legis*: cfr. *supra*, par. 9.1), nonché la giurisprudenza formatasi sulle diverse materie della responsabilità amministrativa e delle pensioni (quest'ultima, addirittura, rientrando nella giurisdizione sulle «altre [materie] specificate dalla legge», per le quali non si dubita della necessità della perimetrazione legislativa della giurisdizione contabile).



La comprensibile scelta di farsi carico di una lettura ritenuta compatibile con i principi costituzionali non può tuttavia riportare nei confini della legittimità costituzionale – ampiamente violati, ad avviso di queste SS.RR. – una disposizione che, innanzitutto, mantiene ferma la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT.

Deve essere, pertanto, riconosciuta al giudice contabile una peculiare giurisdizione, nell'esercizio della quale non trova applicazione la tradizionale distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo, rilevando – come osservato dalla consolidata giurisprudenza di queste SS.RR. (*cf.*, *ex plurimis*, le sentenze n. 6/2019, n. 9/2020, n. 14/2020, n. 20/2020, n. 27/2020, n. 38/2020) – la diversa esigenza di accertamento di un particolare *status*, per definizione mutevole nel tempo e ancorato a requisiti di natura economico-finanziaria, in cui la Corte non si limita al mero vaglio di legittimità del procedimento valutativo, estendendo la cognizione alla verifica della sussistenza o insussistenza dei presupposti per l'attribuzione dello *status* di pubblica amministrazione (e delle conseguenti situazioni giuridiche attive e passive) con valenza di accertamento costitutivo.

Proprio i particolari connotati del giudizio in esame costituiscono motivo legittimante l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ossia a un Collegio singolarmente qualificato, chiamato a una verifica non sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo a una determinata unità istituzionale, sulla base della valorizzazione di specifici criteri di natura statistico-economica (*cf.* Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 19 aprile 2021, n. 10244).

Nelle controversie in esame la Corte è, cioè, chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche ed economiche di particolare complessità – contenute nel SEC 2010 – onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili 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 ss. 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 di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva conformata nei termini finora rappresentati, con la norma del 2020 è sopravvenuta una limitazione legislativa al suo ambito di operatività che addirittura allontana la sfera di giurisdizione assegnata al giudice contabile dal nucleo centrale della contabilità pubblica: si escludono gli effetti della pronunzia strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la sola 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 forse più fondatamente proporsi.

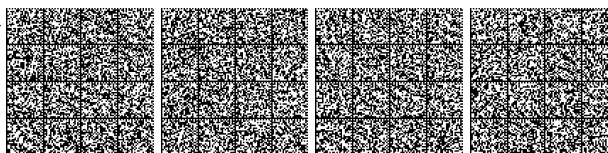
10.1. L'illegittimità costituzionale, conseguente alla palese illogicità e irragionevolezza della disposizione in esame, emerge altresì quando si consideri che, confinando la rilevanza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti alla normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, ne deriva il suo svuotamento quasi integrale.

Sul punto deve innanzitutto ricordarsi che le disposizioni in materia di contenimento della spesa che presuppongono l'inserimento nell'elenco ISTAT negli ultimi anni sono state in gran parte abrogate o dichiarate non più applicabili.

Basti ricordare, al riguardo, che secondo l'art. 1, comma 590, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, anche ai fini «di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, [...] cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge». L'allegato A), a sua volta, contiene un lungo elenco di previsioni normative di cui è cessata l'applicazione, con conseguente, remota possibilità di prospettare lesioni da cui possa derivare un concreto interesse alla tutela delle proprie posizioni giuridiche.

Analoga sorte ha interessato alcune disposizioni in materia di limitazioni di spesa contenute nell'art. 5 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), di cui sopravvive l'applicabilità di limitate e residuali fattispecie.

È ben vero che il citato art. 1, comma 590, della legge n. 160/2019 conclude precisando che «[r]esta ferma l'applicazione delle norme che recano vincoli in materia di spese di personale». Peraltro, la norma intende riferirsi alle disposizioni che, in sede di perimetrazione del loro ambito soggettivo di applicazione, richiamino l'inserimento nell'elenco ISTAT, senza considerare che le previsioni in materia di contenimento della spesa di personale sono, di regola, dichiarate espressamente applicabili alle amministrazioni pubbliche come definite dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.



Del resto, come ricordato, la stessa ISTAT in sede di costituzione è giunta ad eccepire l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse a impugnare l'Elenco, evidenziando le ampie esenzioni dall'applicazione di diverse norme di contenimento della spesa pubblica introdotte dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) a beneficio di tutti gli enti ivi inseriti.

Pertanto, pure a voler accogliere, sul piano teorico, la tesi che ritiene ammissibile l'introduzione legislativa di limiti alla capacità espansiva della giurisdizione esclusiva, è tuttavia certo che la discrezionalità legislativa non potrebbe mai determinarne il sostanziale disconoscimento, come accaduto nella fattispecie, per effetto di una perimetrazione delle controversie conoscibili da cui derivi la concreta disapplicazione della provvista giurisdizionale riservata.

10.2. Il delineato riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile lascia emergere ulteriori, evidenti profili di intrinseca irragionevolezza dell'assetto ordinamentale prospettato, con palese contrasto dell'art. 3 della Costituzione. Infatti, la legittimità costituzionale di tale coesistenza 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, le due normative applicabili compenetrandosi 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 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'ipottizzato riparto – che, non a caso, non è stato espressamente 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 c.p.c. e art. 106. c.g.c.*

L'inscindibile compenetrazione tra le questioni normative è illustrata anche dalle conseguenze del tutto irragionevoli cui condurrebbe l'ipotizzata separazione tra i giudizi, in caso di previa pronuncia del giudice amministrativo:

a) un eventuale giudicato amministrativo di annullamento dell'iscrizione nell'elenco ISTAT dovrebbe comportare, rispetto al parallelo processo pendente avanti al giudice contabile, la (sopravvenuta) cessazione della materia del contendere, considerato che le disposizioni di diritto interno sulla *spending review* sono finalizzate a garantire i saldi e gli obiettivi di finanza pubblica nel quadro della *governance* economica europea, dunque presuppongono il previo e definitivo riconoscimento della soggettività pubblicistica secondo i parametri della normativa unionale del SEC 2010.

Si aggiunge che, in questa prospettiva, la giurisdizione del giudice amministrativo comporterebbe il superamento, sul piano pratico, della necessità di esperire un doppio ricorso per il soggetto che voglia contestare l'inclusione nell'elenco ISTAT anche ai fini della disapplicazione delle correlate disposizioni di contenimento della spesa pubblica: l'espunzione di un soggetto dall'elenco ISTAT per effetto del vittorioso esperimento del ricorso innanzi al G.A. comporterebbe *ipso iure* l'inapplicabilità delle norme di contenimento della spesa pubblica, svuotando di significato, anche per questa via, la previsione dell'art. 11, comma 6, c.g.c. di una giurisdizione «esclusiva» delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nella materia;

b) al contrario, un eventuale giudicato amministrativo di rigetto del ricorso avverso l'iscrizione nell'elenco ISTAT renderebbe eccentrica ogni successiva decisione di accoglimento del ricorso in sede di giudizio contabile (con la conseguente inoperatività delle disposizioni interne sul contenimento della spesa pubblica): a meno di voler ritenere ammissibile, nonostante il primato del diritto europeo, la qualificazione di un ente di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nel quadro del SEC 2010 – a valle del giudicato amministrativo di rigetto del ricorso – ma, ciononostante, «immune» dall'assoggettamento alle norme interne finalizzate al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica europea.

In definitiva, postulare la contraddittoria presenza di una giurisdizione esclusiva e al tempo stesso concorrente implica un vero e proprio cortocircuito logico-semantico che ha, infatti, generato il conflitto interpretativo e lo stallo della funzione giurisdizionale in danno della ricorrente.



10.3. 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.

Sul punto, va ricordato che la Corte costituzionale ha da tempo chiarito 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» (C. cost., sentenza 5 giugno 2023, n. 110).

Pertanto, le disposizioni foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta si pongono 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 tematiche come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza – per sua natura – pregiudiziale.

#### 11. Violazione degli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione

Come ripetutamente sottolineato, l'art. 11, comma 6, lettera *b*), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in cui è confluita la disposizione dell'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012, 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.

Su tali premesse, sul piano processuale emerge il contrasto del citato art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, con gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di assicurare piena tutela, attraverso il giudizio, 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.

Risulta, inoltre, violato l'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione e 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, come accade nella fattispecie.

La disposizione merita ulteriore censura di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 111 della Carta fondamentale, 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.

Infatti, i rischi e le criticità già 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»), nonché di formazione di giudicati contrastanti, vulnerano il bene costituzionale dell'efficienza del processo di cui la ragionevole durata è espressione e il canone fondamentale della razionalità delle norme processuali, in assenza di prevalenti esigenze di tutela di principi soggetti a concorrente ponderazione.

#### 12. Violazione dell'articolo 117 della Costituzione, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 Carta dei diritti UE e agli articoli 6 E 13 CEDU

La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, merita di essere censurata anche per il contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in ragione della violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella specie resi chiari dalla funzione nomofilattica della Corte di giustizia UE.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, cui le Sezioni riunite in speciale composizione avevano chiesto di valutare la compatibilità eurounitaria della previsione, evidenziando il rischio che avesse di fatto precluso un controllo indipendente sulle autorità di bilancio nazionali e sull'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'ISTAT, con la sentenza 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione italiana triathlon (nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21), ha rilevato che «al fine di assicurare che l'autorità nazionale competente rispetti, ai fini della qualificazione di un ente come “amministrazione pubblica”, ai sensi del regolamento n. 549/2013, la definizione del diritto dell'Unione che vi si collega e che si impone nei suoi confronti, la sua decisione deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale. Infatti, in assenza di



una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito. Di conseguenza, l'effetto utile di detto regolamento osta ad una normativa nazionale che escluda, di fatto, qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della qualificazione di un ente come amministrazione pubblica» (punti 69 e 70).

La pronuncia è giunta alle medesime conclusioni con riferimento alla questione della compatibilità dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, con le prescrizioni risultanti dalla direttiva 2011/85/ UE, dell'8 novembre 2011, relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri» (punti 77 e 78).

Ha, poi, aggiunto che quando le disposizioni UE non disciplinano le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali, in quanto «non precisano, segnatamente, quale giudice nazionale deve assicurare la tutela giurisdizionale effettiva», spetta agli Stati membri disegnare procedimenti che «non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza)» e tali da rendere «praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività)» (punto 89).

Con particolare riferimento al principio di effettività, la Corte ha precisato innanzitutto (punto 92) che il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri di «istituire mezzi di ricorso diversi da quelli stabiliti dal diritto interno, a meno che dalla struttura complessiva dell'ordinamento giuridico nazionale in discussione non risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale tale da permettere, anche solo in via incidentale, di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, oppure che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto».

Ogni caso in cui si ponga la questione se una disposizione procedurale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del posto occupato da tale disposizione nel complesso della procedura, nonché dello svolgimento e delle particolarità di quest'ultima dinanzi ai diversi organi nazionali.

Inoltre, ha proseguito la Corte di giustizia UE, va fatta prudentemente «salva la verifica che incombe al giudice del rinvio» sull'indicazione (del Governo italiano all'udienza) secondo cui «gli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendono contestare la loro designazione quali amministrazioni pubbliche non sono tenuti a presentare due distinti ricorsi, vale a dire uno davanti al giudice amministrativo e un altro davanti alla Corte dei conti», e che «da un lato, essi potrebbero chiedere al giudice amministrativo l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti in quest'elenco. Dall'altro, dinanzi alla Corte dei conti, essi potrebbero contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97).

Infine, la mera possibilità che si verifichino giudicati contrastanti sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT non impone di concludere in ogni caso per l'esistenza di una violazione dell'art. 19 TUE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta e del principio di effettività, ma solo a condizione che «un ente che contesti la decisione di qualificazione adottata nei suoi confronti possa limitarsi a proporre un unico ricorso per veder esaminata la propria domanda» (punto 98).

Ciò premesso, la concreta verifica del rispetto dei presupposti e limiti posti dalla Corte di giustizia nei citati punti 97 e 98 della decisione conduce ad accertare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per contrasto con la normativa europea.

12.1. Come chiarito dalla Corte costituzionale, la normativa (oggi) eurounitaria «entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio [...] vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia» (sent. 23 aprile 1985, n. 113. Conf., *ex plur.*, Corte costituzionale, sentenza 11 luglio 1989, n. 389; Id., sentenza 18 aprile 1991, n. 168; Id., sentenza 16 giugno 1993, n. 285).

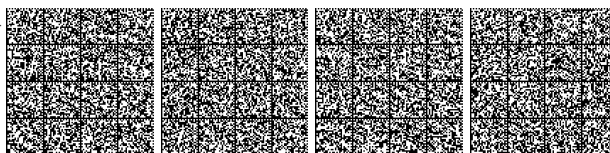
Conseguentemente, tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme dell'ordinamento UE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea (C. cost., sentenza n. 389/1989, cit.).

All'interpretazione del quadro normativo in materia di elenchi ISTAT fornita dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 30220/2024, che nella specie costituisce diritto vivente, consegue l'impossibilità del giudice contabile di disapplicare gli atti ISTAT incompatibili con il diritto europeo, sulla base delle conclusioni secondo cui il giudice contabile non potrebbe, nella propria giurisdizione, applicare il diritto UE.

Di fatto, l'affermazione delle SS.UU. ha l'effetto di disarticolare il primato del diritto comunitario, in quanto la Corte dei conti, nonostante un ricorso presentato, non può soddisfare la pretesa dei ricorrenti al rispetto del diritto UE.

Ciò conduce a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., alla luce del contrasto con i principi del «giusto processo» tutelato dall'ordinamento europeo con le seguenti disposizioni:

a) art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, secondo cui gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione;



b) art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice;

c) articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui ogni persona ha diritto ad un processo equo («a che la sua causa sia esaminata equamente») e ad un ricorso effettivo dinanzi a una magistratura nazionale.

Dai principi concordemente recepiti nel diritto europeo e nella Costituzione italiana discende la necessità che il processo contabile, da un punto di vista funzionale, assicuri la tutela piena ed effettiva del ricorrente.

Invero, in una prospettiva funzionale il processo è «giusto» ove consenta adeguate forme di tutela delle situazioni giuridiche soggettive a fondamento dell'azione giudiziaria. La rilevanza del requisito è tale che secondo la giurisprudenza europea l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (Corte di giustizia UE, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19).

Secondo la giurisprudenza eurounitaria, il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'art. 19, par. 1, secondo comma, Trattato sull'Unione europea – in buona parte sovrapponibile al diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta – costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ai quali corrisponde l'art. 47 della Carta (*cf.*, ex plur.: Corte di giustizia UE, sentenza 8 maggio 2024, C-53/23, Asociația “Forumul Judecătorilor din România”).

Nel merito, in ossequio al principio di cooperazione leale, sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, e come sopra ricordato richiamando la sentenza della Corte di giustizia 13 luglio 2023, Ferrovienord S.p.a. e Federazione italiana triathlon, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione risultano rispettose del principio di effettività (e conformi ai canoni del «giusto processo») ove non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (*cf.*, in questo senso, sentenza 24 ottobre 2018, XC e a., C-234/17, e sentenza 27 giugno 2013, Agroconsulting-04, C-93/12).

In altri termini, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, quale garantito dall'art. 47 della Carta.

12.2. Declinando le esposte coordinate ermeneutiche in relazione all'assetto normativo conseguente all'entrata in vigore dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, inserito dalla legge di conversione n. 176/2020, l'incostituzionalità della disposizione emerge in primo luogo perché – come già osservato – essa 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 dinanzi a qualsiasi altro giudice.

12.3. In ogni caso, l'art. 117, comma 1, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47, par. 2 della Carta di Nizza e agli articoli 6 e 13 della CEDU, risulta 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 quella alla corretta qualificazione, con 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.

B) *Questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23-*quater*, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.*

13. Il primo comma dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, ha enumerato, in un elenco annesso, otto enti espressamente indicati come «enti per i quali la Corte dei conti ha accolto il ricorso dell'unità avverso la classificazione operata ai sensi del SEC 2010 per l'anno 2019». Nella lista compare (al numero 2) anche la «Finest S.p.a.».

La disposizione qualifica testualmente tutti i soggetti giuridici interessati come «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». Pertanto, in ragione di tale *status*, agli stessi «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».

Queste Sezioni riunite, tuttavia, ravvisano dubbi in ordine alla legittimità costituzionale anche di tale previsione normativa. Quindi, riservata ogni ulteriore statuizione sul merito e sul regolamento delle spese processuali del giudizio, ritengono di doverlo sospendere e disporre la trasmissione degli atti del processo alla Corte costituzionale.

#### 14. Sulla rilevanza della questione

Secondo il Collegio la questione di legittimità costituzionale, meglio dettagliata di seguito, è rilevante ai fini del decidere.

Ed infatti, come è stato riferito nella parte in fatto, che la società Finest S.p.a. ha proposto ricorso per l'accertamento e la declaratoria della insussistenza dei presupposti per il suo inserimento nell'Elenco sintetico 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, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 30 settembre 2020 e rettificato il 4 novembre 2020, nonché nell'Elenco analitico pubblicato sul sito istituzionale dell'ISTAT in data 4 novembre 2020.

Ciò posto, e in disparte gli esiti della questione sollevata con riferimento al secondo comma dell'art. 23-*quater* (che presentano autonoma rilevanza, atteso che la domanda principale è articolata con richiesta estesa anche agli effetti derivanti dalla limitazione della giurisdizione contabile disposta dal medesimo articolato normativo), la ricorrente non risulterebbe soddisfatta dall'eventuale pronuncia favorevole di questo Collegio: ove restasse in vigore la disposizione di cui al primo comma dell'art. 23-*quater* in relazione all'elenco annesso al decreto-legge n. 137/2020 come convertito, la qualificazione giuridica della Finest S.p.a. si presenterebbe ancora del tutto incerta, considerata la portata letterale della disposizione di cui al primo comma, che appare aver «legificato» per il passato e per il futuro la sua qualità di «amministrazione pubblica».

Come opportunamente osservato dalla difesa, nel 2021 e nel 2022 l'ISTAT non ha più compreso la società nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, limitandosi a menzionare, in nota, la sentenza n. 17/2020/RIS (con cui è stato accolto il ricorso avverso l'elenco ISTAT pubblicato nel 2019 e riferito al 2020) e la pendenza del presente giudizio. Inoltre, nell'elenco ISTAT pubblicato il 26 settembre 2023 la Finest S.p.a. non è più citata, neanche in nota.

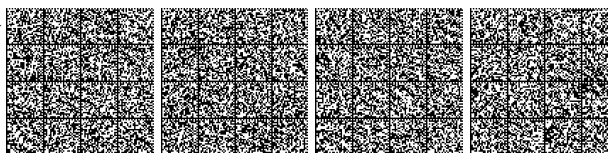
Tuttavia, l'ISTAT non ha mai esplicitato i presupposti e gli effetti di tali attività amministrative sopravvenute, confermando le incertezze intorno alle quali è attualmente avviluppata la posizione giuridica della ricorrente, che fondano la permanenza di un interesse attuale e concreto a una pronuncia nel merito. E non può dubitarsi che detto interesse sia meritevole di tutela in sede giurisdizionale.

#### 15. Sulla non manifesta infondatezza

Sul piano generale, la nozione di «legge-provvedimento» identifica i casi in cui la legge presenta la stessa sostanza di un provvedimento amministrativo, in quanto il suo contenuto difetta dei requisiti di generalità e astrattezza, disciplinando vicende particolari, individuali e concrete.

La fattispecie è integrata non solo quando la legge recepisca, «legificandolo», un precedente provvedimento amministrativo, ma anche nei casi in cui sia emanata in sostituzione di un provvedimento mai adottato, costituendo di fatto esercizio della funzione amministrativa in forma legislativa.

Poiché le norme e i principi costituzionali non assegnano l'esercizio della funzione provvedimentale esclusivamente agli organi della pubblica amministrazione, alla legge ordinaria non è preclusa la possibilità di attrarre nella propria sfera di



disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto (C. cost., sentenza 21 luglio 1995, n. 347). Del resto, la Costituzione pone al legislatore vincoli formali e procedurali, ma non limiti contenutistici in termini di necessaria generalità e astrattezza.

In altri termini, nell'ordinamento non si rinviene una «riserva di amministrazione» di rilevanza costituzionale.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha precisato che, in taluni casi, la rilevanza e la complessità degli interessi coinvolti, ovvero la necessità di adeguato bilanciamento tra interessi contrapposti, può fondare la necessità che l'azione amministrativa si svolga nelle forme del procedimento amministrativo, luogo elettivo in cui i diversi interessi coinvolti sono rilevati e comparati ai fini dell'adozione dell'atto. In tali casi, ove l'azione amministrativa non si dipani secondo le forme ordinarie del procedimento amministrativo, manca appunto la necessaria, adeguata ponderazione degli interessi, con conseguente violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Ferma l'ammissibilità in astratto delle leggi-provvedimento, in assenza di una riserva di amministrazione (e fatto salvo il ricordato limite dei casi, specifici, in cui occorre presidiare il rispetto di regole che trovano la loro «naturale» applicazione nel procedimento amministrativo), secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale le leggi-provvedimento sono ammissibili solo nel rispetto di rigorosi limiti, sia generali che specifici.

Innanzitutto, occorre verificare il mancato superamento dei limiti generali costituiti dai principi di ragionevolezza e non arbitrarietà (C. cost., sentenza 4 dicembre 1995, n. 492; Id., sentenza 15 luglio 1991, n. 346; Id., sentenza 21 marzo 1989, n. 143).

Infatti, «[i]n considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 185 del 1998, n. 153 del 1997), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, nn. 153 e 2 del 1997), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sent. n. 153 del 1997)» (C. cost., sentenza 13 luglio 2007, n. 267; Id., sentenza 2 luglio 2008, n. 241).

Dunque, la legge-provvedimento deve essere sottoposta a uno scrutinio di ragionevolezza particolarmente intenso, onde verificare che non costituisca, con il suo contenuto puntuale e concreto, strumento per violare il principio di uguaglianza.

Inoltre, la legittimità delle leggi a contenuto provvedimentale è subordinata a limiti specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale.

Infine, la legge-provvedimento che ostacoli, in concreto, l'accesso alla giustizia si pone in diretta violazione del diritto eurounitario.

In definitiva, la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto. Orbene, l'art. 23-*quater*, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, in relazione all'elenco annesso, come si preciserà, appare in contrasto con ciascuno dei limiti, sia generali che specifici, cui i principi fondamentali dell'ordinamento subordinano la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento.

#### 16. Violazione dell'articolo 3 della Costituzione

La scelta operata dal legislatore nel primo comma dell'art. 23-*quater* in esame, in relazione al decreto-legge n. 137/2020, come convertito, appare irragionevole ed arbitraria, violando l'art. 3 della Costituzione.

Essa integra un caso paradigmatico di norma primaria a contenuto puntuale e concreto nella misura in cui, da un lato, sul piano soggettivo, i destinatari sono ben determinati (è enunciata la ragione sociale o la denominazione) e indicati in numero particolarmente ristretto; d'altro lato, sul piano oggettivo, l'impugnato comma, in relazione all'elenco annesso, presenta un contenuto dettagliato, conferendo stabilità normativa alla qualità di unità concorrenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche ai sensi del SEC 2010, con gli effetti conseguenti in punto di disposizioni applicabili.

La marcata natura amministrativa dei contenuti della previsione ne impone, nel rispetto degli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, uno stringente scrutinio di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa.

Orbene, la novella ha determinato una palese deroga al principio di uguaglianza formale, attribuendo soltanto a otto persone giuridiche la qualificazione soggettiva, di fonte legale, di unità rientrante nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche ai sensi del SEC 2010.

Gli effetti giuridici di tale *status* legale implicano, all'evidenza, un trattamento di fatto «discriminatorio» delle unità incluse nell'elenco, assoggettate – come espressamente enunciato nella seconda parte del comma – alle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche e obblighi di comunicazione di dati e informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica. Ci si riferisce, invero, ad un complessivo sistema che, come innanzi



accennato, sottopone i suoi destinatari a stringenti obblighi procedurali e di trasparenza, nonché a vincoli di natura contabile e finanziaria, cui non sono tenuti i soggetti non inclusi *ex lege* nell'elenco delle amministrazioni pubbliche: questi ultimi, infatti, possono beneficiare del rinnovo delle valutazioni effettuate dall'ISTAT in sede di aggiornamento annuale, in esito all'applicazione del criterio «qualitativo» e del test *market/non market*, nonché, in caso di ricorso, della verifica della tenuta dei risultati dell'analisi economico-finanziaria effettuata dalle Sezioni riunite, cui spetta la giurisdizione.

Ciò posto, il trattamento differenziato non è sostenuto da alcuna ragione giustificativa collegata a particolari dati economici o di bilancio degli enti interessati, neanche adombrati dalla disposizione, che pertanto detta una disciplina che prescinde dalla concreta ricorrenza fattuale di situazioni soggettive meritevoli di un distinto trattamento legislativo.

Si aggiunge che la necessità di rinvenire una ragionevole giustificazione a fondamento del trattamento differenziato della Finest S.p.a. risulta particolarmente rigorosa, ove si consideri che la disposizione, in origine, non era contenuta nel decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 28 ottobre 2020, n. 269 - Edizione straordinaria), essendo stata introdotta in sede di conversione con la legge n. 176/2020 (pubblicata il 24 dicembre 2020 nella *Gazzetta Ufficiale* n. 319).

Eppure, alla data di pubblicazione del decreto-legge risultavano depositate, fin dal 19 giugno 2020, le motivazioni della sentenza n. 17/2020/RIS con cui queste Sezioni riunite (con dispositivo letto in udienza il 20 maggio 2020) avevano accolto il ricorso della società avverso la classificazione operata dall'ISTAT con riferimento all'elenco pubblicato nel 2019, relativo all'annualità 2020.

Tuttavia, la ricorrente era stata comunque inclusa nell'Elenco ISTAT per il 2021 di cui al comunicato del 30 settembre 2020. L'inserimento era stato confermato nell'Elenco di cui alla versione del 4 novembre 2020, nonostante i contenuti della pronuncia (richiamata in apposita nota).

Peraltro, la dinamica temporale dell'intervento legislativo in sede di conversione del decreto-legge n. 137/2020, saldandosi con i contenuti dell'art. 5 del precedente decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154, dimostra chiaramente la volontà del legislatore di attribuire alla ricorrente – e agli altri enti inseriti nell'elenco annesso al decreto-legge come convertito – la qualità di amministrazione pubblica ai fini dell'inserimento nel conto economico consolidato, con l'applicazione dei conseguenti effetti.

Del resto, come ricordato nel ricorso introduttivo del giudizio, la RGS, nel riscontrare negativamente la richiesta di accesso agli atti del procedimento di formazione dell'Elenco, ha richiamato la relazione illustrativa dell'art. 23-*quater* più volte citato, consistente proprio nel ricondurre *ex lege* nell'ambito del conto consolidato dello Stato molte delle unità per le quali, nel corso del 2020, le Sezioni riunite avevano accertato l'insussistenza dei presupposti per l'inserimento.

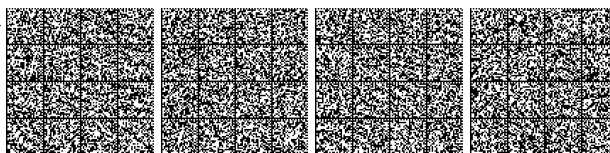
A conferma della sostanziale «elusione» degli esiti degli accertamenti compiuti dal giudice contabile, si annota che il citato art. 5 del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154, già conteneva la disposizione poi trasfusa nel decreto-legge n. 137/2020 all'atto della sua conversione (con contestuale abrogazione del decreto-legge n. 154, fatti salvi gli effetti già prodotti), completata con l'annesso elenco dei soli otto enti, nonostante alla citata data del 23 novembre pendessero ancora i termini per il deposito delle motivazioni delle sentenze di accoglimento dei ricorsi di società – Finaosta S.p.a. e Finlombarda S.p.a. – inserite nel ristretto elenco legale, depositate il successivo 22 dicembre 2020 (rispettivamente, sentenze n. 41/2020/RIS e n. 42/2020/RIS).

Orbene, l'esigenza di individuare un ragionevole e non arbitrario fondamento della legge-provvedimento appare più evidente e doverosa proprio nei casi, come quello in disamina, in cui i contenuti di una disposizione legislativa a contenuto individuale e concreto si discostino radicalmente dagli esiti di un vaglio giurisdizionale già intervenuto e riguardante il medesimo oggetto, peraltro in assenza di limiti temporali all'applicazione della previsione (secondo la lettera della novella, lo *status* attribuito dalla norma rileva tanto per il passato – nonostante l'intervenuto giudizio – che per il futuro).

#### 17. Violazione degli articoli 24, 103 e 111 della Costituzione, in relazione all'art. 3 della Costituzione

La circostanza che la legge-provvedimento sia intervenuta per qualificare come «amministrazione pubblica» enti il cui inserimento nell'Elenco ISTAT aveva determinato l'instaurazione di contenziosi con ricorsi accolti dalle Sezioni riunite rileva anche sotto altri profili. Il sindacato di ragionevolezza, infatti, risulta rafforzato nei casi in cui la «legificazione» dell'atto amministrativo abbia l'effetto diretto di sottrarre un determinato soggetto al sindacato giurisdizionale, secondo una prospettiva complementare a quella esaminata autonomamente nel paragrafo che precede (che attiene alla non adeguata ponderazione dei contenuti inseriti nella legge a contenuto concreto).

Riguardata da questo angolo di visuale, infatti, la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita contrasta con lo svolgimento della funzione giurisdizionale e, comunque, lede il principio di effettività della relativa tutela, anche ove non si condividesse la prospettazione della Finest secondo cui gli accertamenti già compiuti nella sentenza n. 17/2020 presenterebbero, in assenza di modifica delle situazioni di fatto, un'efficacia preclusiva derivante direttamente dall'art. 2909 del codice civile.



Con l'intervento normativo in questione si è, quindi, vanificato il diritto di difesa della ricorrente, esercitato con la proposizione dell'azione e in precedenza soddisfatto con la pronuncia di accoglimento delle domande riguardanti l'Elenco per il 2020, alterando la regolamentazione degli interessi stabilita dalla sentenza. Infatti, come in precedenza osservato, la formulazione letterale della previsione non consente di limitarne la portata alle sole annualità decorrenti dal 2021, occorrendo estenderla anche al 2020 (anno di entrata in vigore del precetto). Ma tale latitudine applicativa, ponendo nel nulla gli effetti della pronuncia giurisdizionale n. 17/2020/RIS, divenuta intangibile, ha invaso l'area riservata alla funzione giurisdizionale, vulnerando il principio della divisione dei poteri giurisdizionali e normativi.

Di qui il denunciato conflitto con l'art. 103, comma 2, della Costituzione, che attribuisce alla Corte dei conti l'esercizio della funzione giurisdizionale nelle materie di contabilità pubblica.

Infine, e per quanto esposto, le rilevate violazioni offrono chiaro fondamento al sospetto di incostituzionalità dell'art. 23-*quater*, comma primo, del decreto-legge n. 137/2020 per conflitto con l'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Nel caso sottoposto ad analisi la novella si è sovrapposta alla giurisdizione e ha radicalmente obliterato la condizione di parità davanti al giudice naturale imparziale e terzo.

#### 18. Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione

Le leggi-provvedimento, come già innanzi accennato, non sono incompatibili, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito in Costituzione. Tuttavia, nel vagliare la legittimità delle leggi regionali e nazionali, la Corte costituzionale ha valorizzato il ruolo svolto dalla partecipazione al procedimento amministrativo nel disegno della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

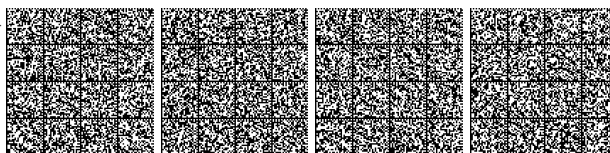
In particolare, è stato con chiarezza puntualizzato che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (C. cost., sentenza n. 69 del 2018).

Ancor più di recente, è stato nettamente osservato che «[l']insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della "riserva di amministrazione" nel nostro ordinamento», evidenziando che se la materia su cui insiste la disposizione di legge statale oggetto di sospetta illegittimità presenta una conformazione legale che la connota «con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto» (C. cost., sentenza 23 giugno 2020, n. 116). L'applicazione di questo criterio al caso in esame induce a concludere nel senso che la disposizione in questione contrasta con i canoni della ragionevolezza e i principi di imparzialità e buon andamento, tutelati dagli articoli 3 e 97 Cost.

Secondo il disegno legislativo già esaminato, la qualità di amministrazione pubblica consegue all'accertamento di un particolare *status*, suscettibile di variazioni nel corso del tempo e, comunque, ancorato a specifici criteri di natura statistico-economica di derivazione eurounitaria. Al giudice contabile è poi riconosciuta (dall'art. 11, comma 6, lettera b, c.g.c.), in una materia tipicamente «amministrativa», conformata da regole di fonte unionale, la possibilità di accertare il fatto controverso senza essere vincolato alle pregresse valutazioni compendiate nell'inserimento dell'Elenco formato dall'Istituto nazionale di statistica.

Ora, in casi come quello in esame, attribuire *ex lege* a otto enti una qualità soggettiva stabile, impedendo agli interessati di intervenire nel procedimento istruttorio che precede la pubblicazione dell'Elenco, preclude loro la possibilità di tutela contro mancanze che non potrebbero essere addebitate all'atto legislativo, in quanto fisiologicamente estranee al relativo procedimento di formazione, in difformità dai principi di ragionevolezza.

Inoltre, il controllo giurisdizionale in questione è volto non solo a «sanzionare» con l'annullamento l'attività amministrativa illegittima, ma anche a conformare l'attività stessa così da renderla pienamente rispettosa dei principi di efficienza, imparzialità e trasparenza costituzionalizzati dall'art. 97 Cost. (C. cost., sentenza n. 116/2020, cit.).



*19. Violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 3 e 111 della Costituzione, con riferimento all'art. 19 TUE, all'art. 47 Carta dei diritti UE e agli articoli 6 e 13 CEDU*

In sede di trattazione dei dubbi di costituzionalità che interessano il secondo comma dell'art. 23-*quater* è stata richiamata la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui gli Stati membri sono tenuti a delineare procedimenti che non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza) e tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività).

Anche con riferimento al primo comma dell'articolo in esame si constata la lesione del principio di effettività, considerato che «dalla struttura complessiva dell'ordinamento giuridico nazionale in discussione [risulta] che non esiste alcun rimedio giurisdizionale tale da permettere, anche solo in via incidentale, di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, oppure che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto» (Corte di giustizia UE, sentenza 21 dicembre 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, punto 62).

La valutazione della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale alla stregua dei parametri di diritto interno e convenzionale, secondo cui il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, costituisce un principio generale del diritto UE, sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Ciò conduce a sollevare questione di costituzionalità anche con riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., letto in combinato disposto con gli articoli 3, 24 e 111 Cost. e con riferimento all'art. 19 TUE, all'art. 47 Carta dei diritti UE e agli articoli 6 e 13 CEDU. Infatti, la mera disapplicazione della norma anticomunitaria non appare rimedio sufficiente, tenuto conto della lesione di diritti fondamentali presidiati sia dalla Costituzione che in sede di diritto sovranazionale e della necessità di offrire una stabile tutela del diritto della ricorrente alla corretta rivalutazione della sua qualità di «amministratore pubblico» alla stregua delle regole dettate dal regolamento SEC 2010.

## *20. Conclusioni*

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., 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'intero art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176), anche in relazione all'elenco annesso.

*P.Q.M.*

*la Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe,*

*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 del presente giudizio 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



## N. 249

*Ordinanza del 26 novembre 2025 della Corte dei conti sul ricorso proposto da Autostrada regionale cispadana 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:

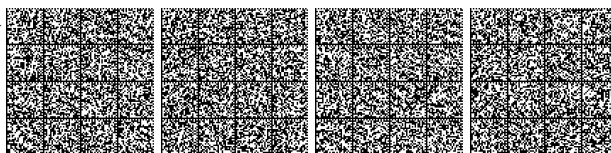
- Piergiorgio Della Ventura - Presidente;
- Eugenio Musumeci - consigliere;
- Giancarlo Astegiano - consigliere;
- Marco Smiroldo - consigliere;
- Daniele Bertuzzi - consigliere;
- Maria Cristina Razzano - consigliere;
- Domenico Cerqua - Primo ref. Estensore;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 809/SR/RIS del registro di segreteria proposto, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. b), e 123 e ss. del decreto legislativo n. 174 del 2016, dalla società «Autostrada Regionale Cispadana S.p.A.», in persona dell’Amministratore Delegato e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Diego Cattoni, rappresentata e difesa, come da procura in calce al ricorso, dall’avv. Damiano Florenzano ed elettivamente domiciliata presso il seguente indirizzo PEC, presente nel Registro generale indirizzi elettronici - Reginde: damiano.florenzano@pectrentoavvocati.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;

e nei confronti della Procura generale della Corte dei conti, con sede in Roma, alla via A. Baiamonti n. 25;

e per quanto occorrer possa nei confronti del Ministero dell’economia e delle finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato;



per l'accertamento e per la declaratoria della non applicazione «della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica» ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 e s.m. e comunque dell'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come «amministrazione pubblica» ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m. e del Regolamento UE 549/2013 (d'ora in poi, SEC 2010);

e, comunque, per l'annullamento dell'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 ss.mm. (Legge di contabilità e finanza pubblica), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* – Serie generale - n. 229 del 30 settembre 2022, nella parte in cui l'Istituto Nazionale di Statistica ha inserito, tra le «Altre amministrazioni locali», la Società Autostrada Regionale Cispadana S.p.A. per l'anno 2023, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, tra cui il documento denominato «Le unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche (S13)».

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, Primo ref. Domenico Cerqua, il difensore di parte ricorrente, in persona dell'avv. Damiano Florenzano, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per ISTAT e il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. La «Autostrada Regionale Cispadana S.p.A.» (in sigla, «ARC») ha come oggetto sociale l'affidamento e l'esecuzione delle opere e dei servizi previsti dal contratto di concessione avente per oggetto la progettazione, la costruzione e la gestione del nuovo tracciato dell'autostrada regionale cispadana dal casello di Reggiolo - Rolo sulla Autostrada A22 al casello di Ferrara Sud sull'Autostrada A13.

La società, costituita il 16 marzo 2010, è partecipata nella misura del 51,00% del capitale dalla «Autostrada del Brennero S.p.A.» (51,00%).

Le restanti quote del capitale sociale sono detenute da nove società private.

2. Nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 229, del 30 settembre 2022, è stato pubblicato l'Elenco per il 2023 delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.ii., elaborato e annualmente aggiornato da ISTAT, nel quale risulta inserita - come per le precedenti annualità - anche la Autostrada Cispadana.

In data 7 giugno 2023 la società ha depositato ricorso:

per l'accertamento e la declaratoria della non applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174 e s.m., e comunque dell'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come «Amministrazione pubblica» ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, nr. 196 e s.m. e del Regolamento UE 549/2013 (d'ora in poi SEC 2010);

e, comunque per l'annullamento:

dell'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 ss.mm., pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* – Serie generale - n. 229 del 30 settembre 2022, nella parte in cui l'ISTAT ha inserito la ricorrente tra le «Altre amministrazioni locali»;

di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente tra cui il documento denominato «Le unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche (S13)».

In particolare, con istanza da ritenersi logicamente pregiudiziale, parte attrice ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c., come modificato dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, in primo luogo con riferimento agli articoli 24, 76, 77, 101, 103, 111, 117 della Costituzione.

La disposizione, infatti, inciderebbe su diritti fondamentali delle persone giuridiche coinvolte, vulnerandone la tutela, sul presupposto che l'iscrizione nel detto elenco determina la costituzione di uno *status*. La perimetrazione dell'oggetto della *potestas iudicandi* del giudice contabile avrebbe impedito ogni scrutinio processuale dell'atto ema-



nato da ISTAT, introducendo «una *enclave* di attività amministrativa del tutto franca dalla giurisdizione, in violazione dei più elementari principi di consolidata tradizione ottocentesca, fortemente rivitalizzati ed espansi nelle Costituzioni democratiche, che fondano lo Stato di diritto, e che sono racchiusi negli articoli 101, 103, 111 e 113 della Costituzione Italiana».

In ogni caso, anche accogliendo una diversa lettura, la tesi della concorrenza di giurisdizioni sulle censure avverso l'iscrizione nell'Elenco «si presenterebbe irragionevole, poiché foriera di conflitti tra giudicati di giudici appartenenti a ordini diversi».

Sussisterebbe, poi, l'illegittimità costituzionale anche in relazione agli articoli 76 e 77 della Costituzione, per assoluto difetto di omogeneità del testo introdotto in sede di conversione rispetto all'oggetto del decreto-legge, nonché per assoluto difetto delle ragioni di straordinarietà e di urgenza, cui doveva riconnettersi anche il contenuto della legge di conversione. Riguardato da un diverso angolo di visuale, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, «in nome di un interesse (non meglio definito) alla stabilità dei dati rappresentati dai saldi di bilancio, preferisce «ingessare» questi ultimi, pur se non corrispondenti alla realtà, preferendo così il mantenimento di contenuti non seri poiché non corrispondenti ai dati reali. Da qui, anche l'ulteriore profilo di irragionevolezza, ridondante nella violazione degli articoli 3, 81 e 97 della Costituzione».

Nel merito, con il primo motivo dell'atto introduttivo è stata allegata la violazione di legge (comprese le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241) per la ritenuta mancata osservanza, da parte dell'ISTAT, delle regole del giusto procedimento rispetto a un atto asseritamente vincolato di esercizio della funzione amministrativa.

Infatti, a fronte di un'attività dell'Istituto con effetti sfavorevoli che ricadono nella sfera giuridica dell'ente considerato, sarebbero stati omessi tutti gli adempimenti prescritti dalla legge. In particolare, sarebbe mancata la comunicazione di avvio del procedimento per l'iscrizione nell'elenco, preventiva rispetto alla predetta iscrizione.

Inoltre, non sarebbero stati consentiti la partecipazione al procedimento, il contraddittorio amministrativo, l'accesso agli atti.

Infine, l'atto adottato risulterebbe totalmente privo di motivazione, con la conseguente omissione dell'osservanza di tutte le regole che governano, anche in esplicitazione dei principi costituzionali, l'azione amministrativa.

Per i profili in esame è stata prospettata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1 della legge n. 196/2009, in riferimento agli articoli 3, 11, 24, 97, 103, 113 e 117, comma 1, della Costituzione, «qualora si dovesse ritenere che l'art. 1 della legge 196/2009 e s.m. ovvero altra disciplina di rango primario consentano all'Autorità nazionale di statistica di disporre ricognizioni comportanti effetti sfavorevoli su soggetti privati senza osservare le più elementari regole dell'agire della P.A.».

Con i successivi motivi è stata, nel complesso, contestata la sussistenza dei requisiti per la qualificazione della società come «amministrazione pubblica».

Tale conclusione conseguirebbe innanzitutto all'assenza del presupposto del controllo pubblico, richiesto dal par. 20.18 dell'allegato A) del Regolamento SEC 2010, in considerazione della circostanza che il possesso del 51,00% del capitale in capo a soggetto pubblico – sempreché si possa correttamente inquadrare la società Autostrada del Brennero S.p.A., che detiene tale percentuale di azioni, nel novero delle amministrazioni pubbliche – non integrerebbe la soglia di partecipazione e di voti utili a governare la società, stando alle regole statutarie in materia di maggioranze richieste per l'adozione di atti decisionali e gestionali.

In secondo luogo, la tariffa autostradale dovrebbe qualificarsi come «prezzo economicamente non significativo», escludendo la possibilità di qualificare l'attività svolta dall'Autostrada Cispadana come «produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita» ai sensi del SEC 2010.

Né su quest'ultima conclusione inciderebbe l'assenza di concorrenza legata all'assetto monopolistico dell'attività svolta nella fattispecie, che non farebbe venir meno la libertà del consumatore di avvalersi del servizio o di rinunciarvi ricorrendo a soluzioni alternative, né, sul versante del concessionario monopolista, la libertà di modulare l'offerta in relazione alla domanda attesa (come confermato in autorevole parere allegato al ricorso).

Infine, l'ente presenterebbe i requisiti, sia qualitativi che quantitativi, cui è subordinato il superamento del *test market*.

Con decreto presidenziale del 16 giugno 2023 l'udienza per la trattazione del ricorso è stata fissata al 13 settembre 2023. Nelle more, sopravveniva la sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon, nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21, pronunciata in esito al rinvio *ex art.* 267 TFUE disposto dalla Corte dei conti, nell'ambito di precedenti controversie aventi per oggetto l'inclusione negli Elenchi ISTAT di altri enti, ai fini dello scrutinio della compatibilità unionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.



3. L'ISTAT si è costituito in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, mediante memoria depositata in data 22 luglio 2023, concludendo per la dichiarazione di manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale del citato art. 23-*quater*, ritenuto compatibile con i principi comunitari.

Nel merito, è stata formulata la richiesta di rigetto del ricorso, con vittoria di spese, competenze e onorari.

In particolare, ai fini della qualificazione della società come in controllo pubblico, è stata richiamata in primo luogo la sentenza di queste Sezioni riunite n. 13/2020/RIS (depositata l'11 maggio 2020), che ha deciso in senso favorevole all'Istituto, previa riunione, una serie di ricorsi di contenuto analogo azionati, anche dalla ricorrente, avverso l'Elenco del 2019.

La difesa erariale si è soffermata, inoltre, sulle complesse vicende che hanno interessato le concessionarie «Campogalliano-Sassuolo» e «Cispadana», da un lato, e la «Autobrennero» (che nelle prime due società detiene partecipazioni maggioritarie) dall'altro: esse implicherebbero che solo la volontà e l'intervento del decisore pubblico, attuato con strumenti derogatori al diritto comune, potrebbe consentire di mantenere gli esistenti intrecci societari, «il che, in quell'ottica sostanzialistica che permea i criteri classificatori del SEC 2010, è un evidente indice di controllo pubblico».

Unitamente all'atto difensivo, l'ISTAT ha depositato la «Nota sulla classificazione dei contratti di concessione e delle unità concessionarie a controllo pubblico per la costruzione e gestione di opere pubbliche secondo il SEC 2010. Il caso della società Autostrada Regionale Cispadana S.p.A.». Nel documento sono riportati i motivi in base ai quali la «ARC» S.p.A. sarebbe da considerarsi classificabile nell'aggregato S.13 (amministrazioni pubbliche) secondo le regole definite dal Manuale SEC: essa costituisce una «società di progetto», quindi appositamente costituita per lo svolgimento, in via esclusiva e totalmente assorbente, delle attività oggetto di un unico e specifico contratto di concessione, inoltre soggetta a controllo pubblico.

3.1. Con memoria conclusionale del 4 agosto 2023, la Procura generale della Corte dei conti ha chiesto, in via pregiudiziale, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, lett. *b*), c.g.c., come modificato dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, aggiunto dalla legge di conversione n. 176/2020.

Nel merito, ha formulato la domanda di rigetto del ricorso, con conferma dell'inclusione di Autostrada Regionale Cispadana S.p.A. nell'Elenco ISTAT pubblicato il 30 settembre 2022 e conseguente condanna alle spese.

Per quanto rileva, la Procura ha condiviso l'eccezione di legittimità costituzionale prospettata dalla società, sotto diversi profili.

Innanzitutto, l'art. 23-*quater*, introdotto dalla legge n. 176/2020 nel testo del decreto-legge n. 137/2020, avrebbe introdotto una norma eterogenea rispetto al contenuto originario del decreto-legge (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»), violando l'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Sotto diverso profilo, sussisterebbe la violazione degli articoli 24, 103, comma 2, e 113 della Costituzione, poiché la disposizione, come interpretata dalla Corte di giustizia, legittimerebbe più giudici a pronunciarsi sulla medesima questione, in palese pregiudizio dell'effettività della tutela del ricorrente privato. Infine, è ravvisata la violazione dell'art. 103 della Costituzione, dal momento che la novella normativa, per come interpretata dalla Corte di giustizia, rischierebbe di attribuire alla giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione di controversie che attengono a materie di contabilità pubblica e che, pertanto, debbono rientrare nella giurisdizione esclusiva del giudice contabile (è citata la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione 18 maggio 2017, n. 12496).

Non risulta costituito, sebbene destinatario di regolare notifica del ricorso introduttivo, come da aa.rr. in atti e comunicazione del decreto di fissazione d'udienza *ex art.* 126 c.g.c., il Ministero dell'economia e delle finanze.

In vista della prima udienza di trattazione la difesa di Autostrada Cispadana S.p.A. ha depositato, il 2 settembre 2023, memoria conclusionale nella quale sono state, tra l'altro, diffusamente contestate le conclusioni raggiunte nella «Nota» depositata dall'Avvocatura generale.

Infatti, la società Autostrada del Brennero, ove ritenuta, in ipotesi, amministrazione pubblica ai sensi del SEC - non godrebbe del potere di controllo sulla ricorrente come definito dal par. 1.36 del SEC ossia inteso come «capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale», come rappresentato nel «parere *pro veritate*» depositato.

Con ulteriori argomenti l'ente motiva sul ritenuto difetto del presupposto della «produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita».

Infine, si insiste per la proposizione delle questioni di costituzionalità trattate nel ricorso introduttivo.



4. All'esito dell'udienza di discussione del 16 settembre 2023 è stata pubblicata la sentenza non definitiva n. 19/2023/RIS (depositata il 28 novembre 2023), con la quale il Collegio ha così statuito:

«Disapplica, ai sensi del diritto dell'Unione europea, per le ragioni di cui in motivazione, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e, per l'effetto, dichiara la propria giurisdizione su tutte le domande proposte;

dispone, con separata ordinanza, incombenze istruttorie, ai sensi degli articoli 94 e 96 c.g.c., nonché rinvia il giudizio all'udienza che sarà fissata con la stessa ordinanza».

Nella separata ordinanza n. 6/2023/RIS (pubblicata il 29 novembre 2023) sono stati indirizzati una serie di quesiti all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a fini istruttori, fissando la data dell'udienza in prosecuzione.

Svoltasi, il 6 marzo 2024, la seconda udienza di discussione del presente giudizio, e pur risultando pervenuti i disposti incumbenti, con ordinanza n. 8/2024/RIS (pubblicata il 5 aprile 2024) il Collegio, tenuto conto del pendente ricorso per cassazione contro la sentenza n. 17/2023, pronunciata nel parallelo giudizio proposto dalla «Autostrada del Brennero S.p.A.», nonché dell'acquisita notizia circa la pendenza di ulteriori controversie avverso atti di inclusione negli elenchi ISTAT, incardinate anche presso diversa giurisdizione, ha disposto la sospensione della causa, dando mandato alla Segreteria di comunicare alle parti gli esiti dell'intervenuto deposito della decisione di cassazione.

5. In data 25 novembre 2024 è stata depositata la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 30220, con cui il ricorso citato nell'ordinanza n. 8/2024 è stato dichiarato inammissibile, con compensazione delle spese, in considerazione della non immediata impugnabilità della sentenza n. 17/2023 (che aveva, in effetti, deciso solo sulle questioni di giurisdizione insorte, senza definire neppure parzialmente la controversia).

Tuttavia, è stato contestualmente enunciato, ai sensi dell'art. 363 c.p.c., il seguente principio di diritto: «[i]n 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 delle Sezioni riunite della Corte dei conti 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».

La Segreteria ha comunicato la sentenza il 29 novembre 2024.

5.1. In data 26 febbraio 2025 la Autostrada Cispadana S.p.A. ha depositato atto «di riassunzione del giudizio con istanza di fissazione di udienza *ex art.* 107 c.g.c.».

Nel documento, previa integrale trascrizione del ricorso originario, sono state formulate le seguenti conclusioni: «[s]i chiede, eventualmente previa remissione della questione di legittimità costituzionale dedotta in atti, l'accoglimento del ricorso, e per l'effetto la dichiarazione della non iscrivibilità della Ricorrente nell'Elenco (per l'anno 2023) di cui all'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. ai sensi e per gli effetti previsti dall'art. 11, comma 6, lett. *b*) del decreto legislativo n. 174 del 26 agosto 2006 e s.m., con la conseguente non applicabilità «della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

Con memoria conclusionale depositata il 20 giugno 2025 la Procura generale ha richiamato le ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 aprile 2025, nelle quali queste Sezioni riunite hanno sollevato questioni di costituzionalità dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).

Tanto premesso, ha confermato l'istanza di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'articolo per le motivazioni rese nelle ordinanze di remissione n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite.

In via subordinata, ha chiesto una nuova sospensione e/o il rinvio del giudizio, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulle citate questioni.

Nel merito, ha insistito per il rigetto del ricorso, richiamando la memoria di costituzione e le conclusioni orali svolte e verbalizzate all'udienza del 6 marzo 2024, in replica alle osservazioni di parte ricorrente sulla documentazione pervenuta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

La «ARC» in data 25 giugno 2025 ha depositato documenti, mentre nella memoria depositata il 4 luglio 2025 ha ribadito e precisato le precedenti conclusioni, arricchendo le sue difese con riferimento al merito e alla richiesta di sollevare incidenti di costituzionalità.

Riguardo alla *causa petendi*, ha richiamato le recenti delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 124/2024 (di determinazione della metodologia «WACC» - *Weighted Average Cost of Capital*) e n. 175/2024 (di determinazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla tratta autostradale A22 Brennero - Modena). In particolare, sono state valorizzate le Misure contenute nella delibera n. 175/2024, in punto di mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione autostradale durante l'intera durata del contratto, di metodo tariffario (che avrebbe come



scopo quello di assicurare l'efficienza produttiva che è propria di un mercato competitivo), di «WACC» (indicatore finanziario del rendimento minimo che un'azienda deve ottenere dai suoi investimenti per soddisfare le aspettative dei suoi finanziatori, ossia azionisti e creditori) e di contenimento dei maggiori ricavi.

Inoltre, collegandosi ai contenuti delle ricordate ordinanze n. 5 e n. 6 del 21 marzo 2025, che hanno sollevato questioni di costituzionalità nei confronti dell'art. 11 c.g.c. come modificato dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, come convertito, ha osservato che la novella violerebbe anche gli articoli 24 e 117, primo comma, della Costituzione in riferimento all'art. 47 della Carta di Nizza e agli articoli 6 e 13 della CEDU, nella misura in cui ha escluso, del tutto irragionevolmente, la concentrazione della tutela presso un unico plesso giudiziario, integrando, rispetto alla previgente disciplina, una vera e propria, ingiustificabile, *reformatio in peius*.

Per completezza, ha segnalato i contenuti dei «*Final findings*» intercorsi tra l'ISTAT e gli uffici di Eurostat (per lungo tempo mai depositati nei precedenti giudizi sulla materia dinanzi a queste Sezioni riunite), i quali rivelerebbero che l'ISTAT ha inteso sottrarre al sindacato giudiziale il contenuto degli elenchi, lumeggiando la «ratio» della riforma.

In conclusione, ha sollecitato la proposizione di ulteriori questioni di legittimità costituzionale rispetto a una nutrita serie di disposizioni di legge, recanti vincoli e oneri procedurali alle «amministrazioni pubbliche», per violazione degli articoli 3, 24, 41, 42 e 117, primo comma, della Costituzione.

Sul punto, ha osservato che svolge attività di impresa all'esito di una *joint venture* tra soggetti economici, orientando i propri congegni industriali/commerciali esclusivamente secondo la logica dell'imprenditore. Ora, se per ragioni di applicazione di una disciplina con finalità statistiche di fonte europea, dovesse restare iscritta tra le c.d. «pubbliche amministrazioni» dell'Elenco ISTAT, risulterebbero comunque di dubbia legittimità le disposizioni che pretendono di assoggettare anche gli operatori economici che svolgono attività ispirate alla logica dell'imprenditore a limitazioni.

Esse, invero, riserverebbero ai destinatari un trattamento ingiustificatamente parificatorio rispetto ad altre entità che non svolgono in alcun modo attività d'impresa. Contestualmente, siffatti vincoli sarebbero del tutto incompatibili con l'attività d'impresa svolta, determinando limitazioni di capacità operativa ed esponendo a obblighi di *disclosure* in relazione a dati concernenti le operazioni economiche svolte.

5.2. Infine, nelle «Note di udienza» depositate il 9 luglio 2025 la Procura generale ha svolto considerazioni integrative con riferimento alla richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (come convertito), con particolare riferimento all'invocato – tra gli altri – parametri della ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione.

Tra l'altro, la Procura si è soffermata sul rischio di contrasto tra giudicati amministrativi e contabili.

Sotto altro profilo, ha evidenziato le illogiche e asistematiche conseguenze derivanti dall'eventuale ammissione del concorso tra giudizi.

Ha aggiunto che, del resto, la normativa europea SEC 2010 e la normativa interna sulla *spending review* costituiscono una «stessa materia», sicché appare intrinsecamente irragionevole, *ex* art. 3 della Costituzione, la separazione dei giudizi sotto il profilo della giurisdizione.

Infine, la soluzione della doppia giurisdizione è sospettata di violazione del principio di ragionevole durata del processo, tutelato dall'art. 111 della Costituzione.

## DIRITTO

6. Secondo l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, «[a]vverso 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».

La previsione trovava fondamento nella riconosciuta esigenza di assicurare il «rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio nazionale in ragione dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E.» (Corte di cassazione, SS.UU., ordinanza 18 maggio 2017, n. 12.517).

Successivamente, l'art. 11, comma 6, lett. *b*), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recependo i contenuti della precedente normativa, ha delineato – anche ai fini procedurali – in modo più puntuale la portata della giurisdizione delle Sezioni riunite, che, «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».



La cognizione del giudice contabile nella fattispecie in esame è stata pacificamente intesa come piena ed esclusiva (cfr., *ex plur.*, Corte di cass. SS.UU., ordinanza n. 12517/2017, cit.; Id., sentenza 8 novembre 2016, n. 22645), quindi potenzialmente estesa a tutti gli eventuali vizi dell'atto e del procedimento.

L'ormai consolidato quadro normativo riguardante la giurisdizione sui ricorsi in materia di elenchi ISTAT è stato, più di recente, interessato dalla legge 18 agosto 2020, n. 176, 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».

La legge ha inserito nel decreto-legge un nuovo art. 23-*quater* («Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche»), il cui secondo comma ha modificato l'art. 11, comma 6, lett. *b*), c.g.c., limitandone l'ambito di applicazione. Infatti, alla previsione secondo cui le stesse 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» è stata aggiunta la seguente specificazione «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

La disposizione deve ritenersi, alla stregua delle osservazioni che saranno di seguito formulate, in contrasto insanabile con le norme costituzionali ed eurounitarie in materia di tutela dei diritti e dei conti pubblici.

#### 7. Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità.

La competenza a decidere interamente il ricorso proposto dalla società Autostrada Cispadana S.p.A. presuppone il riconoscimento della giurisdizione piena ed esclusiva di queste Sezioni riunite su tutte le domande proposte.

Al contrario, la possibilità di pronunciarsi sulla richiesta di accertamento e declaratoria della non applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 e s.m., e comunque dell'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come «Amministrazione pubblica» ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m. e del Regolamento UE 549/2013 (d'ora in poi SEC 2010), nonché di annullamento dell'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 ss.mm., pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 229 del 30 settembre 2022*, nella parte in cui l'ISTAT ha inserito la ricorrente tra le «Altre amministrazioni locali», e di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, è impedita dalla richiamata disposizione del decreto-legge n. 137/2020, entrata in vigore prima della proposizione del ricorso, che ha fortemente limitato la cognizione del giudice contabile.

La novella legislativa ha, in particolare, escluso la possibilità di attribuire alla ricorrente, con la sentenza, il bene della vita della stabile mancata inclusione nel citato elenco, con la collegata possibilità di sottrarsi all'applicazione dei conseguenti effetti giuridici.

In relazione alla suddetta preclusione appare, quindi, senz'altro perfezionato il requisito presupposto della rilevanza, che condiziona la proponibilità della questione di legittimità costituzionale della disposizione interessata, dal momento che dal suo esito dipende, sul piano processuale, la possibilità di coltivare dinanzi alle Sezioni riunite le domande oggetto dell'odierno giudizio. Infatti, l'eventuale necessità di perdurante applicazione della normativa primaria qui in contestazione comporterebbe il non accoglimento di ampia parte delle richieste formulate dalla società ricorrente, come conseguenza della rilevata carenza di giurisdizione.

#### 8. Non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità.

Riguardo al requisito della non manifesta infondatezza della valutazione di incostituzionalità della disposizione, imposto dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), risultano particolarmente evidenti, ad avviso di queste Sezioni riunite, le ragioni del contrasto con numerosi principi costituzionali.

A carico dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, si ravvisa l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Carta fondamentale.

9. In particolare: violazione dell'art. 103 della Costituzione, in relazione agli articoli 81, 97 e 117 della Costituzione, nonché all'art. 100 della Costituzione.

Gli articoli 100 e 103 della Costituzione italiana riconoscono alla Corte dei conti un ruolo sia di organo chiamato ad assicurare, in posizione di indipendenza e imparzialità, il rispetto del principio di legalità nell'amministrazione, sia di autorità giurisdizionale preposta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive.



Con particolare riferimento alle funzioni giurisdizionali, l'art. 103, comma 2, della Costituzione dispone che «[1] a Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge», delineando una competenza per materia di natura peculiare.

Nella soluzione delle questioni di legittimità costituzionale ha assunto ben presto un rilievo centrale la riflessione circa il significato dell'espressione «nelle materie di contabilità pubblica» (in cui il termine «materie» è indicato nella forma plurale).

Orbene, la Corte costituzionale, chiamata più volte a esaminare la portata dell'art. 103 della Costituzione anche con riferimento ai confini tra le giurisdizioni, è stata interessata esclusivamente da questioni aventi per oggetto i limiti della giurisdizione della Corte dei conti relativa ai giudizi di responsabilità amministrativa e di conto (se si escludono i ricorsi decisi dalla sentenza n. 39/2014, che non si è comunque pronunciata sul tema della giurisdizione).

La consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene, infatti, che «il secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti «le materie di contabilità pubblica», da un lato e sotto l'aspetto oggettivo, ne abbia assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità; mentre, d'altro lato e sotto l'aspetto soggettivo, ne abbia allargato l'ambito oltre quello, cui aveva originario riferimento, dell'amministrazione diretta dello Stato: tale essendo il significato proprio dell'aggettivo «pubblico», com'è confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione (come ad esempio nell'art. 54, secondo comma, e negli articoli 97 e 98 [...])» (Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 1971, n. 68).

La stessa Corte costituzionale, in esito a un'articolata evoluzione giurisprudenziale, è giunta a enunciare il principio, di rilevanza sistematica, secondo cui la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica presenta una portata non assoluta, limitandosi a stabilire una regola generale determinativa di una giurisdizione per «materia» (anzi, per «materie»), e tuttavia disponibile per il legislatore ordinario, che può ampliare il novero delle stesse o restringerle. Si tratta quindi di un criterio di riparto, inserito direttamente in Costituzione, per materie (quindi anche esclusivo), ma solo tendenzialmente generale nell'ambito delle stesse.

Ma tali conclusioni sono state sempre raggiunte con riferimento al perimetro applicativo formato dalle sopra indicate tipologie di giudizio, come espressamente confermato in molte decisioni: la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 102 del 1977, ha ritenuto il carattere non cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 della Costituzione, della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori» (Corte costituzionale, sentenza 29 gennaio 1993, n. 24).

Il legame tra determinate categorie di giudizi (di responsabilità amministrativa o di conto) e il vincolo legislativo cui è ancorata la provvista di giurisdizione è stato ribadito, con particolare efficacia, in una più recente decisione: «La giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica”, come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata infatti non di una “assoluta”, ma solo di una tendenziale generalità (sentenza n. 102 del 1977, nonché sentenza n. 33 del 1968), in quanto essa è suscettibile di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo «in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso» (sentenza n. 641 del 1987). In un'occasione recente – ribadito «il carattere non “cogente” ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 della Costituzione, della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori» – si è precisato che «la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa, è infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario e non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, richiedendo l'*interpositio legislatoris*, al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedurali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità» (sentenza n. 24 del 1993) [...]» (Corte costituzionale, sentenza 5 novembre 1996, n. 385).

9.1. L'art. 103 della Costituzione, nel menzionare le «materie» di contabilità pubblica, non procedeva a indicarne più puntualmente i contenuti, né nell'ordito costituzionale del 1948 si rinvenivano norme che concorressero a specificarne l'oggetto.

Di conseguenza, la giurisprudenza precedentemente citata collegava l'interpretazione dell'inciso testuale «contabilità pubblica» ad ambiti materiali di disciplina che spettava al legislatore ordinario definire con la sua *interpositio*, nell'esercizio della sua discrezionalità.



Le richiamate coordinate ermeneutiche non possono, tuttavia, trovare applicazione rispetto alle questioni di giurisdizione interessate dalla presente ordinanza, che non riguardano il versante della responsabilità amministrativo-contabile, ma sono relative a una materia che rientra nelle competenze naturalmente e inderogabilmente ascritte dalla Costituzione al giudice contabile.

Giova sottolineare che l'art. 103, comma 2, della Costituzione, nell'attribuire alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie contabili (nonché «nelle altre specificate dalla legge»), delinea un criterio di riparto che – diversamente rispetto a quanto previsto dal primo comma – è descritto non in funzione delle situazioni soggettive tutelate, bensì con riferimento a un complesso di materie con caratteri comuni, unitariamente considerate in ragione del comun denominatore di riguardare la «contabilità pubblica».

Ciò comporta che il regolamento dei confini giurisdizionali con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla dicotomia diritti soggettivi – interessi legittimi, collegata a una manifestazione illegittima del potere amministrativo, né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o Sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come «materia» di contabilità pubblica (Corte dei conti, Sezioni riunite in spec. comp., sentenza 12 novembre 2020, n. 32). Secondo l'interpretazione risalente, la riportata formulazione normativa attesta che i Costituenti non hanno inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi «comunque vertenti nella materia della “contabilità pubblica”, [...] il cui ambito non si riesce a definire – tanto per ciò che riguarda l'oggetto, quanto per ciò che riguarda i soggetti – se non in base a puntuali specificazioni legislative» (Corte costituzionale, sentenza 31 marzo 1965, n. 17).

Orbene, il quadro ordinamentale nel quale si inscriveva la richiamata giurisprudenza, che prendeva atto del carattere storicamente non determinato della nozione di «contabilità pubblica», ha subito radicali modifiche con i mutamenti legislativi intervenuti, in particolare, a partire dalla riforma disposta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha codificato il principio dell'equilibrio del bilancio attuando l'impegno, assunto in sede eurounitaria (patto «Euro Plus», approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011), «ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale» (Corte costituzionale, sentenza 10 aprile 2014, n. 88).

La legge costituzionale n. 1/2012 contiene alcune importanti disposizioni che arricchiscono sia il testo che il contesto (norme UE) delle disposizioni costituzionali rilevanti per l'interpretazione dell'art. 103 Cost, e che stabiliscono, a livello di fonte che potremmo definire «superprimaria», una materia (tra le possibili) di contabilità pubblica.

In particolare, per effetto delle modifiche della Carta fondamentale contenute nei suoi articoli:

l'art. 117 della Costituzione, comma 1, nell'imporre al legislatore ordinario il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», ha codificato le stesse disposizioni UE che definiscono («in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»: art. 97, comma 1, della Costituzione) la nozione di «amministrazione pubblica»;

l'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione determina la competenza esclusiva della legge statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici»;

l'art. 81, comma 6, della Costituzione individua una fonte speciale che deve disciplinare anche precisi criteri che consentono di perseguire, sul piano sostanziale, l'«equilibrio tra entrate e spese» e la «sostenibilità del debito» per tutti i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Ancora, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, che – come noto – reca disposizioni non incorporate nella Costituzione, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge «rinforzata» prevista dal comma 6 dell'art. 81 della Costituzione, ha imposto (al comma 1) 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».

Nell'ambito dell'articolato processo di riforma dei principi di 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.

Peraltro, la direttiva n. 85/2011/UE - sebbene la sua attuazione sia rimessa ad atti di trasposizione nazionale – è dotata di effetto diretto, perché si mostra sufficientemente chiara, precisa ed incondizionata, enunciando regole detta-



giate relative alle caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie per garantire il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in virtù del Trattato FUE per quanto riguarda l'esigenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi (conf. Corte di giustizia, 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon, *cit.*).

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».

La tratteggiata evoluzione del quadro normativo - pur limitata, in questa sede, al richiamo delle principali direttrici normative, nell'ambito della gerarchia delle fonti - è stata completata con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 21 maggio 2013 n. 549/2013 «relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea», che ha istituito il «Sistema europeo dei conti 2010 («SEC 2010» o «SEC»))» (così l'art. 1, comma 1). Tale Sistema consente di costruire l'anagrafica delle amministrazioni pubbliche soggette alle norme di coordinamento dei bilanci degli Stati membri, fino ai sottosectori (direttiva n. 85/2011), e di delimitare l'ambito di applicazione dell'art. 97, comma 1, della Costituzione in punto di obbligo di rispettare i principi di equilibrio e sostenibilità nella formazione dei bilanci.

Più nel dettaglio, il SEC 2010 «prevede: a) una metodologia (allegato A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione [...]» (così l'art. 1, comma 2).

Il citato allegato A), a sua volta, fin dal suo esordio chiarisce che «1.01 Il Sistema europeo dei conti («SEC 2010» o «SEC») è un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie». Prosegue, poi, illustrando i concetti di base, i principali aggregati contabili, le «unità istituzionali utilizzate per misurare l'economia» e le loro modalità di classificazione, le operazioni del sistema dei conti, nonché analizzando tutti i numerosi, ulteriori profili di rilevanza del sistema dei conti.

9.2. Il progressivo consolidamento di una componente legislativa di rango anche costituzionale, ispirata in sede europea e completata dalle fonti del diritto eurounitario con le quali era destinata a saldarsi, necessitava di chiare indicazioni in ordine ai soggetti cui doveva trovare applicazione.

Per il profilo in esame, la difficoltà consisteva nell'elaborazione di regole comuni, idonee a individuare i destinatari ai fini della normativa sia interna che europea.

Ebbene, l'ordinamento italiano non ha provveduto a individuare il perimetro applicativo delle amministrazioni pubbliche rilevante, con specifico riferimento alla materia finanziaria e contabile, mediante meccanismi di ricezione diretta e testuale delle regole europee.

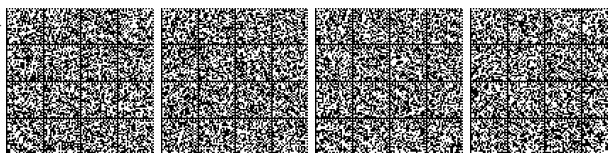
In particolare, il legislatore della riforma costituzionale del 2012 ha perseguito tale scopo in via indiretta, recependo le disposizioni interne che, da alcuni anni, individuano un soggetto (l'ISTAT) cui spetta il compito della ricognizione annuale di un elenco di amministrazioni e specificano le procedure da seguire a tali fini, in conformità alle norme europee.

Invero, l'art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, assegna all'ISTAT il compito di procedere alla ricognizione delle amministrazioni pubbliche cui si applicano le disposizioni di finanza pubblica con proprio elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Si tratta di un adempimento funzionale alla predisposizione annuale del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, «formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 2, comma 1, legge n. 243/2012).

Per la compilazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche l'ISTAT applica i criteri previsti nel citato regolamento dell'Unione europea n. 549/2013.

L'indicata fonte di rango normativo primario (legge n. 196/2009), come accennato, è stata «recepita» dal legislatore con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e con la legge «rinforzata» 24 dicembre 2012 n. 243 (recante «[d]isposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione»).

Tali conclusioni sono confortate già dall'osservazione che la legge n. 1/2012 ha, tra l'altro, modificato gli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione, estendendo sul piano soggettivo l'ambito applicativo dei fondamentali principi contabili da essa costituzionalizzati. Come, infatti, sottolineato in dottrina, l'espressione in forma plurale «amministrazioni pubbliche» (ovvero, secondo una diversa opzione interpretativa, il «complesso delle pubbliche amministrazioni»



evocato dall'art. 81, comma 6, nonché dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012) introduce una nozione ampia di amministrazione pubblica, in cui l'elemento dell'interesse finanziario pubblico assume un ruolo centrale per la relativa qualificazione a livello nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'UE.

Inoltre, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del nuovo comma 6 dell'art. 81 della Costituzione, ha espressamente previsto che «1. Ai fini della presente legge, si intendono: a) per «amministrazioni pubbliche» gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosectori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale» (art. 2, comma 1, lett. a).

Quella che viene a delinarsi anche attraverso l'art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è una nozione di P.A. non statica e formale, bensì dinamica e funzionale (a «geometrie variabili»), di natura strettamente contabile e da perimetrare secondo i criteri dinamici e sostanziali del diritto dell'Unione europea.

Tale fenomeno di ibridazione delle forme è stato recentemente rimarcato dalla giurisprudenza di questo Giudice contabile in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2024, osservando che la pubblica amministrazione non appare oggi più riconducibile a un unico modello qual è quello delle articolazioni ministeriali, ma evidenzia una pluralità di figure soggettive dai contorni non sempre univoci, che diversamente attingono a criteri pubblicistici, e che comunque sono chiamate a svolgere attività operative per l'amministrazione nella concreta attuazione di importanti interventi, in particolare per lo sviluppo (v. la Relazione in udienza del Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo del 26 giugno 2025).

La giurisprudenza di legittimità ha anche avuto modo di ribadire che il surriferito art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, costituisce chiara espressione di tale fenomeno, in quanto i criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica e sono dettati dalla necessità di armonizzare, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, i sistemi della finanza pubblica a livello europeo ai fini della verifica da parte della Commissione degli eventuali *deficit* eccessivi. L'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT non è altro che il riflesso della natura pubblica dei fondi di cui dispone l'ente e della correlata necessità che esso sia assoggettato alle regole di redazione del bilancio tipici delle pubbliche amministrazioni (Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 19 aprile 2021, n. 10244), regole sulla cui corretta applicazione, nell'attuale quadro costituzionale, è chiamata a vigilare la Corte dei conti.

Ed è proprio attraverso il recepimento del principio dell'equilibrio di bilancio (di cui all'art. 81 della Costituzione) e attraverso l'assoggettamento ai vincoli europei che la struttura della P.A. viene ricondotta ad unità, nella misura in cui tutti i centri decisionali in cui si articola la Repubblica sono chiamati, attraverso l'inclusione nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, sulla cui base viene redatto il conto economico consolidato dello Stato, a partecipare al rispetto dei parametri economici di matrice comunitaria.

9.3. Le previsioni costituzionali devono essere lette in armonia con il contesto.

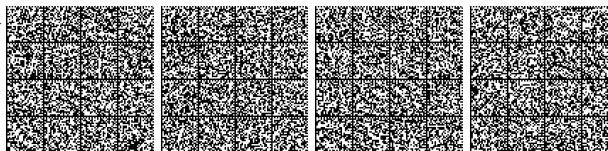
Occorre, allora, prendere atto che, in conseguenza dell'evoluzione legislativa intervenuta, è nitidamente emerso un nucleo contenutistico essenziale alla nozione di «contabilità pubblica», integrato dalle regole indispensabili alla formazione di un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, comprensivo quantomeno delle amministrazioni coinvolte (individuate in base a particolari caratteri economico-finanziari), della disciplina dei bilanci, dei principi di base anche in materia di consolidamento dei conti, dei principali aggregati contabili e dei procedimenti in materia di entrate e spese.

Ne consegue che le fonti costituzionali già riconoscono la giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie rientranti in quel ristretto perimetro anche senza la necessità di specifica *interpositio legislatoris*.

Questa conclusione, tra l'altro, conferma la necessità di subordinare invece a puntuali specificazioni legislative l'attribuzione della giurisdizione con riferimento a liti in cui, pur in presenza di effetti rientranti nel novero della «finanza pubblica», si riscontri un più o meno sensibile allontanamento dai contenuti essenziali della stessa, costituiti dalla disciplina degli equilibri di bilancio, dei soggetti e delle procedure finalizzate alla relativa rappresentazione contabile, interna e sovranazionale.

Coerentemente con la prospettazione finora illustrata, la giurisdizione in materia di elenchi ISTAT deve ritenersi inderogabilmente attribuita alla Corte dei conti: di fatto, lo stesso legislatore con l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 - non a caso, approvato immediatamente dopo la ricordata riforma costituzionale e poi confluito nell'art. 11, comma 6, lett. b) del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, ha tempestivamente (non attribuito, *ma*) riconosciuto tale competenza esclusiva al giudice contabile.

Del resto, come già evidenziato fin dalla prima sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, le disposizioni che hanno enumerato, nel tempo, le relative competenze giurisdizionali in materia di bilanci pubblici evocano,



come titolo legale dell'attribuzione, direttamente, l'art. 103, comma 2, della Costituzione (*cf.* in tal senso, SS.RR. sentenza n. 2/2013). E ciò vale, in particolare, proprio per l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 (ora, si ripete, art. 11, comma 6, lett. *b*), del c.g.c.).

9.3.1. Pertanto, non potrebbe essere condivisibile l'affermazione, anche giurisprudenziale, secondo cui il giudice amministrativo sarebbe ancora oggi astrattamente competente a decidere sul contenzioso in oggetto, assegnando all'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 una natura sostanzialmente innovativa e, comunque, ritenendo che la sopravvenuta compressione dell'ambito della giurisdizione contabile, operata dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 176/2020) possa avere comportato una riepansione della giurisdizione amministrativa.

Queste conclusioni sono state, tuttavia, accolte dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 30220/2024. La pronuncia, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha affermato il principio di diritto secondo cui il citato art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione al giudice amministrativo per ogni ambito ulteriore rispetto alla competenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite muove dall'esplicito intento di superare l'ambiguità di fondo che ha caratterizzato l'intervento legislativo del 2020. In effetti, dai lavori preparatori sembra emergere l'obiettivo di precludere, al giudice contabile, il potere di annullamento dell'elenco ISTAT in relazione al contrasto con le disposizioni eurounitarie, tenuto conto dei problemi collegati agli effetti delle decisioni sui saldi di finanza pubblica.

Considerato che, ove così interpretata, la disposizione avrebbe implicato l'esclusione di ogni vaglio giudiziale, con la non consentita compressione dei principi costituzionali ed eurounitari in tema di tutela giurisdizionale, la Cassazione ha dunque ritenuto di offrirne una diversa lettura onde porla al riparo da possibili criticità costituzionali, configurandola come fonte di delimitazione oggettiva dell'ambito di giurisdizione esclusiva del giudice contabile, cui corrisponderebbe il concorrente dispiegarsi di un ambito di giurisdizione generale del giudice amministrativo.

All'accoglimento di tale opzione interpretativa ostano, tuttavia, le osservazioni già riportate nelle ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite. Con tali decisioni è stata sollevata questione di costituzionalità del medesimo art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, esaminando gli argomenti (*cf.*, soprattutto, par. 6.36-5) che inducono a ritenere che la novella non abbia inteso in alcun modo attribuire la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale, sia per il contrasto con i principi costituzionali in materia di riviviscenza di norma abrogate che per il mancato rispetto della necessità di riserva di legge espressa in materia di giurisdizione.

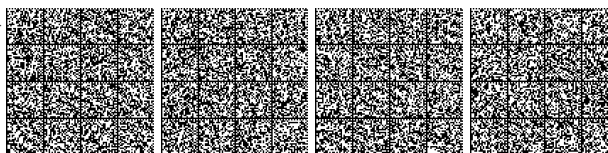
In particolare, la Corte ha richiamato il puntuale orientamento della Corte costituzionale che, anche nella recente sentenza 26 novembre 2024, n. 185, ha riconosciuto i limitati ambiti all'interno dei quali può operare la riviviscenza di norme abrogate: «la espressa riviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore [...] recepisce per *relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La riviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte».

In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ritiene eccezionalmente ammissibile la riviviscenza di norme di legge abrogate, ma a condizione che gli effetti giuridici siano espressamente previsti dalla legge. Nel caso in esame, l'assenza di ogni argomento testuale nella disposizione sopravvenuta conferma la lesione delle attribuzioni del giudice contabile, presidiate dall'art. 103 della Costituzione (violando altresì il principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario, posto a garanzia dell'indipendenza della magistratura).

9.3.2. In definitiva, il sopravvenuto tentativo di limitare l'ambito della giurisdizione contabile operato 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 inteso inammissibilmente sottrarre al giudice naturale della *res iudicanda* - 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.

Con la novella, infatti, escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurounitaria 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 contabile, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia al computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.

In altri termini, il legislatore ha sottratto alla giurisdizione contabile la possibilità di conoscere delle controversie riguardanti l'ambito soggettivo e 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. L'adozione - sul piano interno - di regole di bilancio comuni, con conseguente assoggettamento degli enti inclusi nell'elenco ai vincoli di finanza pubblica, è infatti funzionale alla successiva aggregazione dei dati contabili riferibili agli stessi ai fini della formazione del conto economico consolidato dello Stato. Ed è proprio attraverso l'esame dei saldi emergenti da tale conto che può verificarsi il rispetto, o meno, dei parametri economici di matrice eurounitaria, assicurando in tal modo la stabilizzazione delle economie dei Paesi appartenenti all'area Euro, con l'obiettivo di evitare la verificazione di effetti di «*spillover*» e assicurare la massima efficienza sul territorio comunitario degli stabilizzatori fiscali. Appare quindi evidente che la verifica del rispetto dei vincoli nazionali di finanza pubblica non può essere artificiosamente disarticolata dalla verifica avente ad oggetto la corretta formazione del conto economico consolidato dello Stato - rilevante sul piano euro-unitario - trattandosi sostanzialmente di «due facce di una stessa medaglia».

9.4. Ove pure l'interprete ritenesse di continuare a orientarsi, anche nella materia in argomento, ricorrendo alla su ricordata visione teorica dell'*interpositio legislatoris*, i vizi di costituzionalità dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 176/2020) resterebbero comunque pienamente confermati.

Invero, l'intervenuta violazione dell'art. 103, comma 2, della Costituzione deriva anche dalla lesione dei principi costituzionali cui è ancorata la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, poiché nelle materie cui si riferiscono le fattispecie espressamente codificate si manifesta l'intento del legislatore di collegare strettamente le funzioni di controllo con quelle giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti dal citato art. 103 della Costituzione. In particolare, l'art. 100 della Costituzione assegna alla Corte di conti il controllo «successivo sulla gestione del bilancio dello Stato» esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci e alla gestione economico-finanziaria di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di «finanza pubblica allargata» (Corte costituzionale, sentenza 7 giugno 2007, n. 179; Id., sentenza 20 luglio 2012, n. 198).

Ora, all'esercizio di tale funzione di controllo, costituzionalmente assegnata e concretamente confermata dalla vigente trama legislativa, corrisponde la complementare previsione di una fattispecie di giurisdizione esclusiva, necessariamente estesa agli atti che definiscono l'ambito stesso dei soggetti sottoposti ai controlli del giudice contabile, e che a tale fine ricorrono a principi e criteri (previsti dal Regolamento SEC 2010) strettamente economici e contabili.

In altri termini, la giurisdizione esclusiva anche in questa materia è espressione dell'evidente osmosi fra la funzione di controllo e quella giurisdizionale della Corte dei conti. Sotto questo profilo può, dunque, concludersi che il legislatore, nell'esercitare la sua facoltà di interposizione, ha riconosciuto e valorizzato (da ultimo, nel citato art. 11, comma 6, c.g.c.) l'indicato collegamento tra le funzioni, sul quale però l'art. 23-*quater* più volte citato ha illegittimamente inciso.

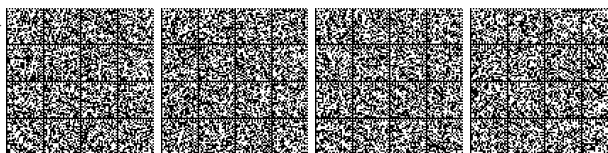
#### 10. Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

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*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020 come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

Come in precedenza osservato, le stesse Sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza n. 30220/2024, hanno rilevato (par. 15.1) che il testo della disposizione «ha delle indubbie ambiguità. L'art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c., dedicato all'individuazione delle ipotesi in cui le Sezioni riunite decidono «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica», prevede, in esito alla novella, che tale giurisdizione esclusiva in tema di elenchi ISTAT, è confinata «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», dunque limitata ai soli effetti disapplicativi».

Si è tentato di superare gli ostacoli ermeneutici concludendo per una predicata riespansione della competenza del giudice amministrativo sulle domande non riservate dal testo normativo alla cognizione della Corte dei conti; a tali fini sono valorizzati il criterio di riparto per blocchi di materie (che però non attiene all'individuazione delle competenze del giudice contabile, fondata su una diversa ratio *legis*: cfr. *supra*, par. 9.1), nonché la giurisprudenza formatasi sulle diverse materie della responsabilità amministrativa e delle pensioni (quest'ultima, addirittura, rientrando nella giurisdizione sulle «altre [materie] specificate dalla legge», per le quali non si dubita della necessità della perimetrazione legislativa della giurisdizione contabile).

La comprensibile scelta di farsi carico di una lettura ritenuta compatibile con i principi costituzionali non può tuttavia riportare nei confini della legittimità costituzionale, ampiamente violati, ad avviso di queste SS.RR., una disposizione che, innanzitutto, mantiene ferma la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT.



Deve essere, pertanto, riconosciuta al giudice contabile una peculiare giurisdizione, nell'esercizio della quale non trova applicazione la tradizionale distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo, rilevando – come osservato dalla consolidata giurisprudenza di queste SS.RR. (cfr., *ex plurimis*, le sentenze n. 6/2019, n. 9/2020, n. 14/2020, n. 20/2020, n. 27/2020, n. 38/2020) - la diversa esigenza di accertamento di un particolare *status*, per definizione mutevole nel tempo e ancorato a requisiti di natura economico-finanziaria, in cui la Corte non si limita al mero vaglio di legittimità del procedimento valutativo, estendendo la cognizione alla verifica della sussistenza o insussistenza dei presupposti per l'attribuzione dello *status* di p.a. (e delle conseguenti situazioni giuridiche attive e passive) con valenza di accertamento costitutivo.

Proprio i particolari connotati del giudizio in esame costituiscono motivo legittimante l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ossia a un Collegio singolarmente qualificato, chiamato a una verifica non sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo a una determinata unità istituzionale, sulla base della valorizzazione di specifici criteri di natura statistico-economica (cfr. Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 19 aprile 2021, n. 10244).

Nelle controversie in esame la Corte è, cioè, chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche ed economiche di particolare complessità - contenute nel SEC 2010 - onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili 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 ss. 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 di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva conformata nei termini finora rappresentati, con la norma del 2020 è sopravvenuta una limitazione legislativa al suo ambito di operatività che addirittura allontana la sfera di giurisdizione assegnata al giudice contabile dal nucleo centrale della contabilità pubblica: si escludono gli effetti della pronuncia strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la sola 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 forse più fondatamente proporsi.

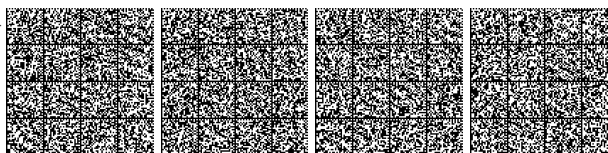
10.1. L'illegittimità costituzionale, conseguente alla palese illogicità e irragionevolezza della disposizione in esame, emerge altresì quando si consideri che, confinando la rilevanza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti alla normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, ne deriva il suo svuotamento quasi integrale.

Sul punto deve innanzitutto ricordarsi che le disposizioni in materia di contenimento della spesa che presuppongono l'inserimento nell'elenco ISTAT negli ultimi anni sono state in gran parte abrogate o dichiarate non più applicabili.

Basti ricordare, al riguardo, che secondo l'art. 1, comma 590, della l. 27 dicembre 2019, n. 160, anche ai fini «di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, [...] cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge». L'allegato A), a sua volta, contiene un lungo elenco di previsioni normative di cui è cessata l'applicazione, con conseguente, remota possibilità di prospettare lesioni da cui possa derivare un concreto interesse alla tutela delle proprie posizioni giuridiche.

Analoga sorte ha interessato alcune disposizioni in materia di limitazioni di spesa contenute nell'art. 5 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), di cui sopravvive l'applicabilità di limitate e residuali fattispecie.

È ben vero che il citato art. 1, comma 590, della legge n. 160/2019 conclude precisando che «[r]esta ferma l'applicazione delle norme che recano vincoli in materia di spese di personale». Peraltro, la norma intende riferirsi alle disposizioni che, in sede di perimetrazione del loro ambito soggettivo di applicazione, richiamino l'inserimento nell'elenco ISTAT, senza considerare che le previsioni in materia di contenimento della spesa di personale sono, di regola, dichiarate espressamente applicabili alle amministrazioni pubbliche come definite dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.



Pertanto, pure a voler accogliere, sul piano teorico, la tesi che ritiene ammissibile l'introduzione legislativa di limiti alla capacità espansiva della giurisdizione esclusiva, è tuttavia certo che la discrezionalità legislativa non potrebbe mai determinarne il sostanziale disconoscimento, come accaduto nella fattispecie, per effetto di una perimetrazione delle controversie conoscibili da cui derivi la concreta disapplicazione della provvista giurisdizionale riservata.

10.2. Il delineato riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile lascia emergere ulteriori, evidenti profili di intrinseca irragionevolezza dell'assetto ordinamentale prospettato, con palese contrasto dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la legittimità costituzionale di tale coesistenza 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, le due normative applicabili compenetrandosi 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 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 espressamente 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 c.p.c.* e art. 106. c.g.c.

L'inscindibile compenetrazione tra le questioni normative è illustrata anche dalle conseguenze del tutto irragionevoli cui condurrebbe l'ipotizzata separazione tra i giudizi, in caso di previa pronuncia del giudice amministrativo:

a) un eventuale giudicato amministrativo di annullamento dell'iscrizione nell'elenco ISTAT dovrebbe comportare, rispetto al parallelo processo pendente avanti al giudice contabile, la (sopravvenuta) cessazione del materia del contendere, considerato che le disposizioni di diritto interno sulla *spending review* sono finalizzate a garantire i saldi e gli obiettivi di finanza pubblica nel quadro della *governance* economica europea, dunque presuppongono il previo e definitivo riconoscimento della soggettività pubblicistica secondo i parametri della normativa unionale del SEC 2010.

Si aggiunge che, in questa prospettiva, la giurisdizione del giudice amministrativo comporterebbe il superamento, sul piano pratico, della necessità di esperire un doppio ricorso per il soggetto che voglia contestare l'inclusione nell'elenco ISTAT anche ai fini della disapplicazione delle correlate disposizioni di contenimento della spesa pubblica: l'espunzione di un soggetto dall'elenco ISTAT per effetto del vittorioso esperimento del ricorso innanzi al G.A. comporterebbe *ipso iure* l'inapplicabilità delle norme di contenimento della spesa pubblica, svuotando di significato, anche per questa via, la previsione dell'art. 11, comma 6, c.g.c. di una giurisdizione «esclusiva» delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nella materia;

b) al contrario, un eventuale giudicato amministrativo di rigetto del ricorso avverso l'iscrizione nell'elenco ISTAT renderebbe eccentrica ogni successiva decisione di accoglimento del ricorso in sede di giudizio contabile (con la conseguente inoperatività delle disposizioni interne sul contenimento della spesa pubblica): a meno di voler ritenere ammissibile, nonostante il primato del diritto europeo, la qualificazione di un ente di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nel quadro del SEC 2010 - a valle del giudicato amministrativo di rigetto del ricorso – ma, ciononostante, «immune» dall'assoggettamento alle norme interne finalizzate al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica europea.

In definitiva, postulare la contraddittoria presenza di una giurisdizione esclusiva e al tempo stesso concorrente implica un vero e proprio cortocircuito logico-semanticamente che ha, infatti, generato il conflitto interpretativo e lo stallo della funzione giurisdizionale in danno della ricorrente.

10.3. 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.

Sul punto, va ricordato che la Corte costituzionale ha da tempo chiarito 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).

Pertanto, le disposizioni foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta si pongono 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 tematiche come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza – per sua natura – pregiudiziale.

#### 11. Violazione degli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione.

Come ripetutamente sottolineato, l'art. 11, comma 6, lett. *b*), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in cui è confluita la disposizione dell'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012, 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.

Su tali premesse, sul piano processuale emerge il contrasto del citato art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, con gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di assicurare piena tutela, attraverso il giudizio, 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.

Risulta, inoltre, violato l'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione e 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, come accade nella fattispecie.

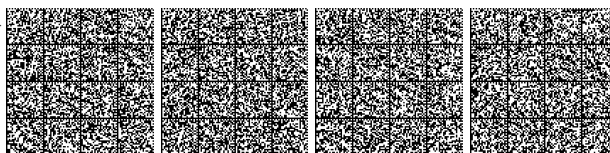
La disposizione merita ulteriore censura di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 111 della Carta fondamentale, con riferimento al diverso e complementare profilo della lesione del principio di ragionevole durata del processo, riguardato nell'ottica del principio di concentrazione delle 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.

Infatti, i rischi e le criticità già 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»), nonché di formazione di giudicati contrastanti, vulnerano il bene costituzionale dell'efficienza del processo di cui la ragionevole durata è espressione e il canone fondamentale della razionalità delle norme processuali, in assenza di prevalenti esigenze di tutela di principi soggetti a concorrente ponderazione.

#### 12. Violazione dell'art. 117 della Costituzione, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 Carta dei Diritti UE e agli articoli 6 e 13 CEDU.

La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, merita di essere censurata anche per il contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in ragione della violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella specie resi chiari dalla funzione nomofilattica della Corte di giustizia UE.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, cui le Sezioni riunite in speciale composizione avevano chiesto di valutare la compatibilità eurounitaria della previsione, evidenziando il rischio che avesse di fatto precluso un controllo indipendente sulle autorità di bilancio nazionali e sull'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'ISTAT, con la sentenza 13 luglio 2023, Ferrovienord S.p.a. e Federazione Italiana Triathlon (nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21), ha rilevato che «al fine di assicurare che l'autorità nazionale competente rispetti, ai fini della qualifica-



zione di un ente come «amministrazione pubblica», ai sensi del regolamento n. 549/2013, la definizione del diritto dell'Unione che vi si collega e che si impone nei suoi confronti, la sua decisione deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale. Infatti, in assenza di una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito. Di conseguenza, l'effetto utile di detto regolamento osta ad una normativa nazionale che escluda, di fatto, qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della qualificazione di un ente come amministrazione pubblica» (punti 69 e 70).

La pronuncia è giunta alle medesime conclusioni con riferimento alla questione della compatibilità dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, con le prescrizioni risultanti dalla direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011, relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri» (punti 77 e 78).

Ha, poi, aggiunto che quando le disposizioni UE non disciplinano le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali, in quanto «non precisano, segnatamente, quale giudice nazionale deve assicurare la tutela giurisdizionale effettiva», spetta agli Stati membri disegnare procedimenti che «non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza)» e tali da rendere «praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività)» (punto 89).

Con particolare riferimento al principio di effettività, la Corte ha precisato innanzitutto (punto 92) che il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri di «istituire mezzi di ricorso diversi da quelli stabiliti dal diritto interno, a meno che dalla struttura complessiva dell'ordinamento giuridico nazionale in discussione non risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale tale da permettere, anche solo in via incidentale, di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, oppure che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto».

Ogni caso in cui si ponga la questione se una disposizione procedurale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del posto occupato da tale disposizione nel complesso della procedura, nonché dello svolgimento e delle particolarità di quest'ultima dinanzi ai diversi organi nazionali.

Inoltre, ha proseguito la Corte di giustizia UE, va fatta prudentemente «salva la verifica che incombe al giudice del rinvio» sull'indicazione (del Governo italiano all'udienza) secondo cui «gli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendono contestare la loro designazione quali amministrazioni pubbliche non sono tenuti a presentare due distinti ricorsi, vale a dire uno davanti al giudice amministrativo e un altro davanti alla Corte dei conti», e che «da un lato, essi potrebbero chiedere al giudice amministrativo l'annullamento erga omnes della decisione che li ha iscritti in quest'elenco. Dall'altro, dinanzi alla Corte dei conti, essi potrebbero contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97).

Infine, la mera possibilità che si verifichino giudicati contrastanti sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT non impone di concludere in ogni caso per l'esistenza di una violazione dell'art. 19 TUE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta e del principio di effettività, ma solo a condizione che «un ente che contesti la decisione di qualificazione adottata nei suoi confronti possa limitarsi a proporre un unico ricorso per veder esaminata la propria domanda» (punto 98).

Ciò premesso, la concreta verifica del rispetto dei presupposti e limiti posti dalla Corte di giustizia nei citati punti 97 e 98 della decisione conduce ad accertare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per contrasto con la normativa europea.

12.1. Come chiarito dalla Corte costituzionale, la normativa (oggi) eurounitaria «entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio [...] vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia» (sentenza 23 aprile 1985, n. 113. Conf., *ex plur.*, C. cost., sentenza 11 luglio 1989, n. 389; Id., sentenza 18 aprile 1991, n. 168; Id., sentenza 16 giugno 1993, n. 285).

Conseguentemente, tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) - tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi, sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme dell'ordinamento UE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea (C. cost., sentenza n. 389/1989, cit.).



All'interpretazione del quadro normativo in materia di elenchi ISTAT fornita dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 30220/2024, che nella specie costituisce diritto vivente, consegue l'impossibilità del giudice contabile di disapplicare gli atti ISTAT incompatibili con il diritto europeo, sulla base delle conclusioni secondo cui il giudice contabile non potrebbe, nella propria giurisdizione, applicare il diritto UE.

Di fatto, l'affermazione delle SS.UU. ha l'effetto di disarticolare il primato del diritto comunitario, in quanto la Corte dei conti, nonostante un ricorso presentato, non può soddisfare la pretesa dei ricorrenti al rispetto del diritto UE. Ciò conduce a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, alla luce del contrasto con i principi del «giusto processo» tutelato dall'ordinamento europeo con le seguenti disposizioni:

a) art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, secondo cui gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione;

b) art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice;

c) articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui ogni persona ha diritto ad un processo equo («a che la sua causa sia esaminata equamente») e ad un ricorso effettivo dinanzi a una magistratura nazionale.

Dai principi concordemente recepiti nel diritto europeo e nella Costituzione italiana discende la necessità che il processo contabile, da un punto di vista funzionale, assicuri la tutela piena ed effettiva della ricorrente.

Invero, in una prospettiva funzionale il processo è «giusto» ove consenta adeguate forme di tutela delle situazioni giuridiche soggettive a fondamento dell'azione giudiziaria. La rilevanza del requisito è tale che secondo la giurisprudenza europea l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (Corte di giustizia UE, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19).

Secondo la giurisprudenza eurolunitaria, il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE – in buona parte sovrapponibile al diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta – costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ai quali corrisponde l'art. 47 della Carta (cfr., *ex plur.*: Corte di giustizia UE, sentenza 8 maggio 2024, C-53/23, *Asociatia «Forumul Judecatorilor din România»*).

Nel merito, in ossequio al principio di cooperazione leale, sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, e come sopra ricordato richiamando la sentenza della Corte di giustizia 13 luglio 2023, Ferrovienord S.p.a. e Federazione Italiana Triathlon, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione risultano rispettose del principio di effettività (e conformi ai canoni del «giusto processo») ove non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (cfr., in questo senso, sentenza 24 ottobre 2018, XC e a., C-234/17, e sentenza 27 giugno 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12).

In altri termini, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, quale garantito dall'art. 47 della Carta.

12.2. Declinando le esposte coordinate ermeneutiche in relazione all'assetto normativo conseguente all'entrata in vigore dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, inserito dalla legge di conversione n. 176/2020, l'incostituzionalità della disposizione emerge in primo luogo perché – come già osservato – essa esclude il sindacato degli effetti eurolunitari 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 dinanzi a qualsiasi altro giudice.

12.3. In ogni caso, l'art. 117, comma 1, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47, par. 2, della Carta di Nizza e agli articoli 6 e 13 della CEDU, risulta 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 quella alla corretta qualificazione, con 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.

### 13. Conclusioni.

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*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe,*

*- 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 del presente giudizio 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



## N. 250

*Ordinanza del 27 novembre 2025 della Corte dei conti sul ricorso proposto dal Consorzio per il Festivalfilosofia 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;  
Marco Smiroldo - consigliere;  
Daniele Bertuzzi - consigliere;  
Maria Cristina Razzano - consigliere;  
Domenico Cerqua - Primo referendario relatore,

ha pronunciato la seguente ordinanza, sul ricorso iscritto al n. 854/SR/RIS del registro di segreteria proposto, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lettera b), e 123 e ss. del decreto legislativo n. 174 del 2016, dal «Consorzio per il Festivalfilosofia», in persona del Presidente del Consiglio direttivo p.t. avv. Anselmo Sovieni, rappresentato e difeso, come da mandato conferito su foglio separato e materialmente allegato all’atto, dall’avv. Elena Guiducci, elettivamente domiciliata presso lo studio Placidi S.r.l. (domicilio digitale eletto all’indirizzo pec elena.guiducci@ordineavvocatiereggiomilia.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;

il Ministero dell’economia e delle finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato;

la Procura generale della Corte dei conti, in persona del Procuratore generale in carica *pro tempore*, domiciliata in Roma, alla via A. Baiamonti n. 25;

Per l’accertamento dell’insussistenza dei presupposti per l’inclusione del Consorzio 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 in applicazione del reg. n. 2013/549/UE (il cui allegato A costituisce il c.d. «SEC2010») elaborato e annualmente aggiornato dall’ISTAT, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 229 del 30 settembre 2024;



Con conseguente disapplicazione della disciplina normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica a favore del Consorzio ricorrente, derivante dall'inclusione;

e, per quanto occorra, per l'annullamento:

1) dell'elenco delle «Amministrazioni pubbliche», inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, predisposto dall'ISTAT e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 229, del 30 settembre 2024, nella parte in cui include il Consorzio ricorrente tra le «Altre amministrazioni locali»;

2) ogni altro atto precedente, connesso e consequenziale pregiudizievole per il ricorrente;

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, Primo ref. Domenico Cerqua, il difensore di parte ricorrente, in persona dell'avv. Bruno Taverniti, su delega dell'avv. Guiducci, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per ISTAT e il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Il «Consorzio per il festivalfilosofia» è un consorzio volontario con attività esterna regolato dagli articoli 2602 e seguenti del codice civile, ossia un'organizzazione comune creata per disciplinare o svolgere attività di impresa direttamente nei confronti di terzi.

È stato costituito il 23 aprile 2009 per iniziativa dei Comuni di Modena, Carpi e Sassuolo, della Provincia di Modena, della Fondazione Cassa di risparmio di Modena e della Fondazione Collegio San Carlo (istituto di formazione e ricerca che svolge funzioni di rilevanza pubblica in ambito culturale).

A seguito di alcune vicende associative, l'ente è attualmente partecipato da cinque consorziati fondatori (Comuni di Modena, Carpi e Sassuolo, Fondazione Cassa di risparmio di Modena e Fondazione Collegio San Carlo) nonché da un consorzio «ordinario» (Fondazione Cassa di risparmio di Carpi).

Secondo lo statuto, si propone di promuovere e gestire, di norma a cadenza annuale, la manifestazione denominata «festivalfilosofia» e comunque, nell'ambito della manifestazione, di promuovere iniziative scientifiche, divulgative, didattiche, editoriali, di studio e di approfondimento su temi filosofici.

2. Nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 229, del 30 settembre 2024, è stato pubblicato l'elenco per il 2025 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 annualmente aggiornato da ISTAT, nel quale risulta inserito – come per le precedenti annualità – anche il consorzio.

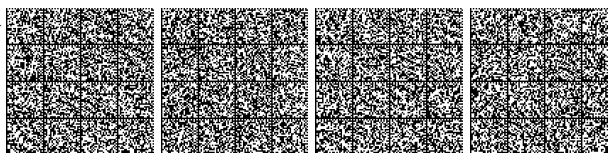
Pertanto, il 5 dicembre 2024 l'ente ha depositato ricorso, notificato il 28 novembre 2024, per sentire accogliere le seguenti conclusioni:

«accertare l'insussistenza dei presupposti per l'inserimento del Consorzio ricorrente nell'Elenco ISTAT» delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2019, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica), predisposto dall'ISTAT e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 229 del 30 settembre 2024;

disporre nei riguardi del Consorzio, per effetto dell'accertamento di cui al punto precedente, la disapplicazione di ogni disposizione di legge nazionale sul contenimento della spesa pubblica derivante dall'inclusione in detto Elenco ISTAT;

da ultimo, «per quanto occorra, pronunciare l'annullamento dell'elenco delle «Amministrazioni pubbliche», inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2019 n. 196, nella parte in cui include il consorzio ricorrente tra «Altre amministrazioni locali», nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

Preliminarmente, con riferimento ai profili riguardanti la giurisdizione, il ricorrente ha dato atto che, pochi giorni prima della notifica del presente ricorso, è stata pubblicata la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione



25 novembre 2024, n. 30220, nell'ambito di un ricorso per difetto di giurisdizione *ex art.* 111, ultimo comma, della Costituzione promosso, dal Ministero dell'economia e delle finanze unitamente all'ISTAT, avverso la sentenza di queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 17/2023/RIS, del 19 ottobre 2023.

Sebbene il ricorso sia stato dichiarato inammissibile, con compensazione delle spese, in considerazione della non immediata impugnabilità della sentenza n. 17/2023 (che aveva, in effetti, deciso solo sulle questioni di giurisdizione insorte, senza definire neppure parzialmente la controversia), tuttavia è stato contestualmente enunciato, ai sensi dell'art. 363 del codice di procedura civile, il seguente principio di diritto: «[i]n tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 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». Di fatto, sarebbe stato individuato nel giudice amministrativo il titolare della giurisdizione sulla domanda di demolizione del provvedimento amministrativo d'inclusione nell'elenco ISTAT per ogni ambito diverso da quello relativo alla «applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica», restato invece nella sfera della cognizione contabile.

Pertanto, alla luce della decisione della Corte di cassazione la parte attorea, da un lato, ha impugnato dinnanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio l'elenco ISTAT del 30 settembre 2024, dall'altro ha ritenuto «comunque necessario ed opportuno censurare anche di fronte all'Autorità giudiziaria contabile il predetto provvedimento» per ottenere una pronuncia che, accertata l'insussistenza dei presupposti per l'inclusione nell'elenco, disponesse la disapplicazione delle norme nazionali sul contenimento della spesa pubblica. Nel merito, ha riassunto le sue doglianze in un solo, articolato motivo, lamentando che l'inserimento nell'elenco «è stato determinato da una falsa applicazione dei presupposti legali ingenerata da una cattiva istruttoria e dalla violazione delle relative norme sul procedimento amministrativo [...]», da cui sarebbe altresì derivata una «motivazione inadeguata, in quanto illogica e irragionevole».

L'erroneità e illegittimità *in parte qua* del provvedimento assunto dall'ISTAT deriverebbero dal non aver l'Istituto considerato che l'attività del consorzio sarebbe di natura prettamente privatistica da un punto di vista oggettivo, in quanto svolta in regime di libera concorrenza, senza alcuna esclusiva sul territorio. Inoltre, non assumerebbe la natura di servizio pubblico, né al Consorzio sarebbe stato attribuito da alcun ente pubblico un diritto esclusivo.

L'atto introduttivo muove dall'ulteriore premessa secondo cui, ai fini dell'inclusione di un soggetto nell'elenco ISTAT, occorre dimostrare il contemporaneo ricorrere di due condizioni: il controllo pubblico (esercitabile anche da più amministrazioni, ma, in questo caso, ricorrendo a strumenti di coordinamento «di fonte legislativa, statutaria, contrattuale o provvedimentale», purché effettivamente utilizzati: è citata la sentenza di queste Sezioni riunite n. 1/2020/RIS); la produzione di beni o servizi non destinabili alla vendita (c.d. qualità di «ente *non market*»).

Ciò posto, nella fattispecie non sarebbe configurabile una forma di influenza o di controllo sulla gestione dell'ente da parte dei consorziati pubblici, nelle forme del controllo esercitato da singola amministrazione pubblica o del controllo pubblico congiunto, atteso che i membri del Consiglio direttivo del consorzio sono nominati in prevalenza dai soci privati.

Quanto al test *market/non market*, l'ente andrebbe qualificato come *market* sia perché la percentuale dei ricavi propri sul totale dei costi supererebbe il 50,00%, sia perché la percentuale dei finanziamenti da pubbliche amministrazioni sul totale dei ricavi non sarebbe in alcun modo prevalente, attestandosi in media attorno al 30,00%.

Si è aggiunto che i contributi privati derivano da una contrattazione liberamente condotta e perfezionata dal privato che intenda partecipare al consorzio, con la conseguenza che le somme corrisposte a questo titolo sarebbero «molto simili ad un corrispettivo derivante da una "vendita" (che abbia ad oggetto l'acquisizione di diritti di partecipazione all'ente e dello *status* di socio)» e come tali da considerarsi astrattamente rilevanti ai fini del cosiddetto «*test* di mercato».

3. La Procura generale della Corte dei conti il 2 luglio 2025 ha depositato memoria conclusionale in cui ha formulato, in via principale, la richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, come introdotto dalla legge di conversione. In subordine, ha sollecitato la sospensione del processo in attesa del deposito della sentenza della Corte costituzionale, investita della questione di legittimità del citato articolo con le ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite. In via ulteriormente gradata, ha chiesto di rigettare il ricorso siccome infondato, con ogni conseguenza in ordine alle spese di giudizio.

In *limine*, ha ricordato che l'oggetto e la materia del ricorso sono i medesimi contenuti nell'atto introduttivo della controversia instaurata in seguito all'inserimento del consorzio nell'elenco per il 2022, depositando le conclusioni — consonanti — in quella controversia proposte dalla stessa Parte pubblica e dall'Avvocatura generale dello Stato, che conservano validità anche alla luce dell'arresto anomalo di quel processo.



Infatti, nel corso del citato giudizio, all'esito dell'udienza del 15 giugno 2022, era stata depositata l'ordinanza di sospensione n. 19/2022, in attesa della pubblicazione, nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, della decisione della Corte di giustizia europea sulle questioni pregiudiziali eurounitarie sollevate con le ricordate ordinanze n. 5/2021 e n. 6/2021.

Poiché il giudizio non era stato riassunto successivamente al venir meno della causa di sospensione con l'intervenuta pubblicazione della sentenza della Corte di giustizia europea 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon (nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21), la lite è stata definita con la sentenza n. 25/2024/RIS, pubblicata il 20 novembre 2024, che ne ha dichiarato l'estinzione.

Sono state poi evidenziate le difficoltà operative e ricostruttive conseguenti alla concorrenza di giurisdizioni in materia, come delineata dalla Cassazione. La Procura ha rilevato, in proposito, che le criticità insorte sono testimoniate dallo stesso ricorso introduttivo, che prospetta un'impugnativa con finalità demolitoria del provvedimento anche in questa sede, sia pure «per quanto occorre».

Più in generale e non a caso, il ricorso è configurato ancora come impugnativa di un provvedimento, ma a fini di «accertamento e disapplicazione» di una normativa che, a sua volta, non è esattamente perimetrata nel suo differenziale fra i profili che attengono alle norme di contenimento della spesa e tutti gli altri. In tal guisa, la domanda attorea si traduce «nella domanda di accertamento del fatto negativo dell'assimilabilità del Consorzio alla nozione rilevante di pubblica amministrazione (sia lecito soggiungere, a tal proposito, che l'operazione di perimetrazione alla quale si è appena fatto cenno non appare, per la verità, affatto praticabile)».

Conseguentemente, è stata sollecitata la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, come convertito, già sollevate con le ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS, al fine di consentire alle parti del giudizio di intervenire nel processo incidentale avanti alla Consulta.

Per completezza, la Procura erariale si è rimessa al Collegio circa l'opportunità di procedere a una sospensione (c.d. «impropria») del processo nell'attesa del deposito della decisione della Corte costituzionale, sull'esempio di quanto disposto in analogo contenzioso con l'ordinanza n. 2/2025/RIS. Infine, in via ulteriormente gradata, nel merito, è stata rinnovata la richiesta di respingere il ricorso, con la conferma dell'inserimento della ricorrente nell'elenco ISTAT, contestando entrambi gli assunti del ricorso, ossia il mancato assoggettamento a controllo da parte di amministrazioni pubbliche e il superamento del c.d. «*test market*».

3.1. La difesa del consorzio il 1° luglio 2025 ha depositato documenti e il 3 luglio 2025 ha presentato memoria nella quale, preliminarmente, ha preso atto delle posizioni della Procura e aderito alla proposta di sollevare questione di legittimità costituzionale.

Nel merito ha ribadito e precisato le conclusioni dell'atto introduttivo.

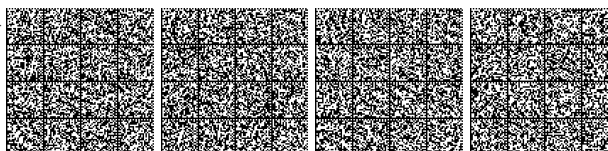
In sintesi, non sussisterebbe il controllo pubblico, perché l'assemblea dei consorziati è composta da tre pubbliche amministrazioni e tre soggetti di natura privata, con voti aventi tutti il medesimo peso.

Lo statuto, inoltre, confermerebbe tali conclusioni: non riserva ai soggetti pubblici alcun potere, prerogativa, competenza esclusiva o diritto; è previsto il *quorum* deliberativo assembleare della unanimità dei consorziati fondatori, tra cui sono annoverate due fondazioni; il Consiglio direttivo è composto da cinque membri, di cui tre nominati dai soggetti privati; non è integrato il controllo congiunto tra le singole pubbliche amministrazioni partecipanti né alcun coordinamento decisionale; non è in vigore nessun accordo contrattuale con le pubbliche amministrazioni partecipanti, né è loro riconosciuto un diritto di nomina dei funzionari; non risulta che la parte pubblica abbia messo a disposizione strumenti per consentire l'operatività dell'ente; le percentuali di finanziamento dei privati si attesterebbero su una media del 73,00%.

Rispetto al secondo requisito, ove — come allegato dalla difesa — i versamenti per quote dei soci privati siano imputati a ricavi commerciali, il consorzio dovrebbe senz'altro qualificarsi come «ente *market*».

3.2. Con memoria depositata il 4 luglio 2025, l'Avvocatura generale dello Stato si è costituita per l'ISTAT, chiedendo di rigettare il ricorso siccome infondato, con vittoria di spese, competenze e onorari. Tali conclusioni sono fondate sul ritenuto riscontro delle due condizioni cui è ancorata la riconduzione di un soggetto nell'alveo delle «amministrazioni pubbliche» ai sensi della normativa SEC 2010 (assoggettamento a controllo pubblico e mancato superamento del *test market*).

Le verifiche sul comportamento economico e sulla sussistenza del controllo pubblico, illustrate nella memoria, evidenzerebbero, in primo luogo, la presenza del requisito del controllo pubblico, per effetto dell'accertamento e della valutazione di «segnali specifici e codificati dal SEC 2010 (indicatori statistici)», presenti nelle fonti che regolano l'organizzazione e il funzionamento dell'unità oggetto di analisi.



Nel dettaglio, il controllo pubblico, come definito dal SEC 2010, può essere esercitato secondo modalità diverse e non esclusive, anche da una o più unità delle amministrazioni pubbliche, congiuntamente.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, il SEC 2010, al par. 20.309 afferma che «[i]l controllo di un'unità residente del settore pubblico è definito come la capacità di determinarne la politica generale, tramite i diritti esercitati direttamente da una singola unità del settore pubblico o i diritti esercitati collettivamente da molte unità». Il medesimo par. 20.309 enumera una serie di indicatori considerati sufficienti a stabilire la sussistenza del controllo pubblico.

La memoria dell'Avvocatura si è poi soffermata sul fondo che costituisce la dotazione dell'ente, prevalentemente composto di risorse pubbliche e non suscettibile di riparto durante l'esistenza del consorzio, e sulla circostanza che la maggioranza dei membri degli organi del consorzio è designata da unità appartenenti al settore pubblico (cui va ricondotta, oltre agli enti locali partecipanti, anche la Fondazione di San Carlo).

Ricorrerebbe, inoltre, il secondo requisito cui è subordinata la classificazione nel settore S. 13, ove correttamente verificato il comportamento economico del consorzio attraverso l'analisi del contesto e della concorrenzialità del mercato in cui opera (criteri qualitativi) ovvero, in via subordinata, mediante l'applicazione del *test* del 50,00% (criterio quantitativo). Tra l'altro, il *test* del 50,00%, riferito al rapporto tra i ricavi delle vendite e i costi di produzione dell'unità per gli anni 2021-2023, restituirebbe un valore intorno al 9,5%.

3.3. La Procura generale, nelle «Note di udienza» depositate il 9 luglio 2025, ha svolto considerazioni integrative con riferimento alla richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (come convertito), con particolare riferimento all'invocato — tra gli altri — parametro della ragionevolezza *ex art. 3* della Costituzione.

La Procura si è anche soffermata sul rischio di contrasto tra giudicati amministrativi e contabili, evidenziando le illogiche e asistematiche conseguenze derivanti dall'eventuale ammissione del concorso tra giudizi.

A tale ultimo riguardo, ha aggiunto che, del resto, la normativa europea SEC 2010 e la normativa interna sulla *spending review* costituiscono una «stessa materia», sicché appare intrinsecamente irragionevole, *ex art. 3* della Costituzione, la separazione dei giudizi sotto il profilo della giurisdizione. Infine, la soluzione della doppia giurisdizione è sospettata dal Requirente di violazione del principio di ragionevole durata del processo, tutelato dall'art. 111 della Costituzione.

## DIRITTO

4. Secondo l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, «[a]vverso 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».

La previsione trovava fondamento nella riconosciuta esigenza di assicurare il «rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio nazionale in ragione dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E.» (Corte di cassazione, SS.UU., ordinanza 18 maggio 2017, n. 12.517).

Successivamente, l'art. 11, comma 6, lettera *b*), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recependo i contenuti della precedente normativa, ha delineato — anche ai fini procedurali — in modo più puntuale la portata della giurisdizione delle Sezioni riunite, che, «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».

La cognizione del giudice contabile nella fattispecie in esame è stata pacificamente intesa come piena ed esclusiva (*cf. ex plur.*, Corte di cassazione SS.UU., ordinanza 12517/2017, *cit.*; *Id.*, sentenza 8 novembre 2016, n. 22645), quindi potenzialmente estesa a tutti gli eventuali vizi dell'atto e del procedimento.

L'ormai consolidato quadro normativo riguardante la giurisdizione sui ricorsi in materia di elenchi ISTAT è stato, più di recente, interessato dalla legge 18 agosto 2020, n. 176, 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».

La legge ha inserito nel decreto-legge un nuovo art. 23-*quater* («Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche»), il cui secondo comma ha modificato l'art. 11, comma 6, lett. *b*), c.g.c., limitandone l'ambito di applicazione. Infatti, alla previsione



secondo cui le stesse 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» è stata aggiunta la seguente specificazione «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

La disposizione deve ritenersi, alla stregua delle osservazioni che saranno di seguito formulate, in contrasto insanabile con le norme costituzionali ed eurounitarie in materia di tutela dei diritti e dei conti pubblici.

#### 5. Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità

La competenza a decidere interamente il ricorso proposto dal consorzio Festivalfilosofia presuppone il riconoscimento della giurisdizione piena ed esclusiva di queste Sezioni riunite riguardo a tutte le domande proposte.

Sul punto, occorre muovere dalla citata formulazione delle conclusioni di parte attrice, la quale ha precisato di aver dovuto confrontarsi, pochi giorni prima della notifica del ricorso, con una decisione della Corte di cassazione che ha verosimilmente valutato come «diritto vivente», ossia come ritenuta espressione del consolidamento di una particolare interpretazione giurisprudenziale della norma in materia di giurisdizione sugli elenchi ISTAT introdotta dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020 come convertito dalla legge n. 176/2020. Di regola, a tali fini, occorrerebbe «un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità che, tuttavia, non si esclude in assoluto possa coincidere con quello «comunque espresso a Sezioni unite» (Corte cost., sentenza 30 marzo 2023, n. 54).

Prudentemente, pertanto, il consorzio ha presentato, innanzitutto, due contestuali ma separati ricorsi. Quindi, dinanzi a queste Sezioni riunite, ha proposto una domanda qualificata dalla Procura generale come di accertamento negativo ma, nello stesso tempo e «per quanto occorra», ha chiesto di «pronunciare l'annullamento dell'elenco delle «Amministrazioni pubbliche», inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196 [...], nella parte in cui include il Consorzio ricorrente tra «Altre amministrazioni locali»; nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale».

A ben vedere, con quest'ultima istanza, pur proposta ad avviso di questo Giudice in termini non del tutto perspicui, l'ente domanda l'attribuzione, con la sentenza, del più ampio bene della vita della stabile mancata inclusione nel citato elenco, con la collegata possibilità di sottrarsi all'applicazione di tutti i conseguenti effetti giuridici, dunque non solo alle disposizioni di legge nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

Ma il soddisfacimento dell'interesse sotteso alla richiesta è — appunto — precluso a questo Collegio dalla richiamata disposizione del decreto-legge n. 137/2020.

Si aggiunge che, come tra breve si argomenterà, appare insostenibile la stessa prospettazione astratta di una sorta di perimetrazione dell'ambito entro il quale, allo stato, l'eventuale decisione favorevole sarebbe chiamata a dispiegare i suoi effetti.

Non a caso, occorre osservare, nel corso del giudizio il consorzio si è associato alla richiesta, formulata dalla Procura generale, di sollevare questioni di costituzionalità sull'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 come convertito.

Considerata la gravità dell'indicata preclusione appare, quindi, senz'altro perfezionato il requisito presupposto della rilevanza, che condiziona la proponibilità della questione di legittimità costituzionale della disposizione interessata, dal momento che dal suo esito dipende, sul piano processuale, la possibilità di coltivare dinanzi alle Sezioni riunite le domande oggetto dell'odierno giudizio.

Infatti, l'eventuale necessità di perdurante applicazione della normativa primaria qui in contestazione comporterebbe il non accoglimento, almeno per la parte (in sostanza) principale, delle richieste formulate dal consorzio ricorrente, come conseguenza della rilevata carenza di giurisdizione.

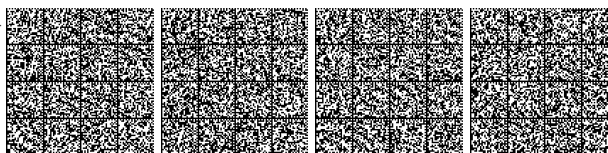
#### 6. Non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità

Riguardo al requisito della non manifesta infondatezza della valutazione di incostituzionalità della disposizione, imposto dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), risultano particolarmente evidenti, ad avviso di queste Sezioni riunite, le ragioni del contrasto con numerosi principi costituzionali.

In particolare, a carico dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, si ravvisa l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Carta fondamentale.

#### 7. Violazione dell'art. 103 Cost., in relazione agli articoli 81, 97 e 117 Cost., nonché all'art. 100 Cost.

7.1. Gli articoli 100 e 103 della Costituzione italiana riconoscono alla Corte dei conti un ruolo sia di organo chiamato ad assicurare, in posizione di indipendenza e imparzialità, il rispetto del principio di legalità nell'amministrazione, sia di autorità giurisdizionale preposta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive.



Con particolare riferimento alle funzioni giurisdizionali, l'art. 103, comma 2, della Costituzione dispone che «[1] a Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge», delineando una competenza per materia di natura peculiare.

Nella soluzione delle questioni di legittimità costituzionale ha assunto ben presto un rilievo centrale la riflessione circa il significato dell'espressione «nelle materie di contabilità pubblica» (in cui il termine «materie» è indicato nella forma plurale).

Orbene, la Corte costituzionale, chiamata più volte a esaminare la portata dell'art. 103 Cost. anche con riferimento ai confini tra le giurisdizioni, è stata interessata esclusivamente da questioni aventi per oggetto i limiti della giurisdizione della Corte dei conti relativa ai giudizi di responsabilità amministrativa e di conto (se si escludono i ricorsi decisi dalla sentenza n. 39/2014, che non si è comunque pronunciata sul tema della giurisdizione).

La consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene, infatti, che «il secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti «le materie di contabilità pubblica», da un lato e sotto l'aspetto oggettivo, ne abbia assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità; mentre, d'altro lato e sotto l'aspetto soggettivo, ne abbia allargato l'ambito oltre quello, cui aveva originario riferimento, dell'amministrazione diretta dello Stato: tale essendo il significato proprio dell'aggettivo «pubblico», com'è confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione (come ad esempio nell'art. 54, secondo comma, e negli articoli 97 e 98 [...])» (C. cost., sent. 5 aprile 1971, n. 68).

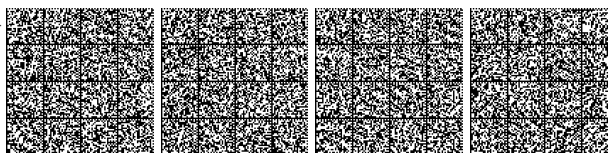
La stessa Corte costituzionale, in esito a un'articolata evoluzione giurisprudenziale, è giunta a enunciare il principio, di rilevanza sistematica, secondo cui la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica presenta una portata non assoluta, limitandosi a stabilire una regola generale determinativa di una giurisdizione per «materia» (anzi, per «materie»), e tuttavia disponibile per il legislatore ordinario, che può ampliare il novero delle stesse o restringerle. Si tratta quindi di un criterio di riparto, inserito direttamente in Costituzione, per materie (quindi anche esclusivo), ma solo tendenzialmente generale nell'ambito delle stesse.

Ma tali conclusioni sono state sempre raggiunte con riferimento al perimetro applicativo formato dalle sopra indicate tipologie di giudizio, come espressamente confermato in molte decisioni: la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 102 del 1977, ha ritenuto il carattere non cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 Cost., della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori» (C. cost., sentenza 29 gennaio 1993, n. 24).

Il legame tra determinate categorie di giudizi (di responsabilità amministrativa o di conto) e il vincolo legislativo cui è ancorata la provvista di giurisdizione è stato ribadito, con particolare efficacia, in una più recente decisione: «La giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica”, come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata infatti non di una “assoluta”, ma solo di una tendenziale generalità (sent. n. 102 del 1977, nonché sentenza n. 33 del 1968), in quanto essa è suscettibile di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo “in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso” (sent. n. 641 del 1987). In un'occasione recente — ribadito “il carattere non «cogente» ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 Cost., della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori” — si è precisato che “la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa, è infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario e non opera automaticamente in base all'art. 103 Cost., richiedendo l'*interpositio legislatoris*, al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedurali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità” (sent. n. 24 del 1993) [...]» (Corte cost. sentenza 5 novembre 1996, n. 385).

7.2. L'art. 103 della Costituzione, nel menzionare le «materie» di contabilità pubblica, non ne ha indicato più puntualmente i contenuti, né nell'ordito costituzionale del 1948 si rinvenivano norme che concorressero a specificarne l'oggetto.

Di conseguenza, la giurisprudenza precedentemente citata collegava l'interpretazione dell'inciso testuale «contabilità pubblica» ad ambiti materiali di disciplina che spettava al legislatore ordinario definire con la sua *interpositio*, nell'esercizio della sua discrezionalità.



Le richiamate coordinate ermeneutiche non possono, tuttavia, trovare applicazione rispetto alle questioni di giurisdizione interessate dalla presente ordinanza, che non riguardano il versante della responsabilità amministrativo-contabile, ma sono relative a una materia che rientra nelle competenze naturalmente e inderogabilmente ascritte dalla Costituzione al giudice contabile.

Giova sottolineare che l'art. 103, comma 2, Cost., nell'attribuire alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie contabili (nonché «nelle altre specificate dalla legge»), delinea un criterio di riparto che — diversamente rispetto a quanto previsto dal primo comma — è descritto non in funzione delle situazioni soggettive tutelate, bensì con riferimento a un complesso di materie con caratteri comuni, unitariamente considerate in ragione del comun denominatore di riguardare la «contabilità pubblica».

Ciò comporta che il regolamento dei confini giurisdizionali con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla dicotomia diritti soggettivi — interessi legittimi, collegata a una manifestazione illegittima del potere amministrativo, né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o Sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come «materia» di contabilità pubblica (Corte dei conti, Sezioni riunite in spec. comp., sent. 12 novembre 2020, n. 32). Secondo l'interpretazione risalente, la riportata formulazione normativa attesta che i Costituenti non hanno inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi «comunque vertenti nella materia della “contabilità pubblica”, [...] il cui ambito non si riesce a definire — tanto per ciò che riguarda l'oggetto, quanto per ciò che riguarda i soggetti — se non in base a puntuali specificazioni legislative» (Corte cost., sentenza 31 marzo 1965, n. 17).

Orbene, il quadro ordinamentale nel quale si inscriveva la richiamata giurisprudenza, che prendeva atto del carattere storicamente non determinato della nozione di «contabilità pubblica», ha subito radicali modifiche con i mutamenti legislativi intervenuti, in particolare, a partire dalla riforma disposta con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che ha codificato il principio dell'equilibrio del bilancio attuando l'impegno, assunto in sede eurounitaria (patto «Euro Plus», approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011), «ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale» (Corte cost. sentenza 10 aprile 2014, n. 88).

La legge costituzionale n. 1/2012 contiene alcune importanti disposizioni che arricchiscono sia il testo che il contesto (norme UE) delle disposizioni costituzionali rilevanti per l'interpretazione dell'art. 103 Cost, e che stabiliscono, a livello di fonte che potremmo definire «superprimaria», una materia (tra le possibili) di contabilità pubblica.

In particolare, per effetto delle modifiche della Carta fondamentale contenute nei suoi articoli:

l'art. 117 Cost., comma 1, nell'imporre al legislatore ordinario il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», ha codificato le stesse disposizioni UE che definiscono («in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»: art. 97, comma 1, Cost.) la nozione di «amministrazione pubblica»;

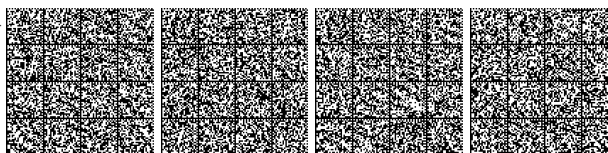
l'art. 117, comma 2, lettera e), Cost. determina la competenza esclusiva della legge statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici»;

l'art. 81, comma 6, Cost. individua una fonte speciale che deve disciplinare anche precisi criteri che consentono di perseguire, sul piano sostanziale, l'«equilibrio tra entrate e spese» e la «sostenibilità del debito» per tutti i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Ancora, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, che — come noto — reca disposizioni non incorporate nella Costituzione, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge «rinforzata» prevista dal comma 6 dell'art. 81 Cost., ha imposto (al comma 1) 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».

Nell'ambito dell'articolato processo di riforma dei principi di finanza pubblica si colloca altresì la direttiva n. 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.

Peraltro, la direttiva n. 2011/85/UE — sebbene la sua attuazione sia rimessa ad atti di trasposizione nazionale — è dotata di effetto diretto, perché si mostra sufficientemente chiara, precisa ed incondizionata, enunciando regole



dettagliate relative alle caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie per garantire il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in virtù del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per quanto riguarda l'esigenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi (conf. Corte di giustizia, 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon).

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».

La tratteggiata evoluzione del quadro normativo — pur limitata, in questa sede, al richiamo delle principali direttrici normative, nell'ambito della gerarchia delle fonti — è stata completata con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 21 maggio 2013 n. 549/2013 «relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea», che ha istituito il «Sistema europeo dei conti 2010 (“SEC 2010” o “SEC”）」 (così l'art. 1, comma 1). Tale Sistema consente di costruire l'anagrafica delle amministrazioni pubbliche soggette alle norme di coordinamento dei bilanci degli Stati membri, fino ai sottosectori (direttiva n. 2011/85/UE), e di perimetrare l'ambito di applicazione dell'art. 97, comma 1, Cost. in punto di obbligo di rispettare i principi di equilibrio e sostenibilità nella formazione dei bilanci.

Più nel dettaglio, il SEC 2010 «prevede: a) una metodologia (allegato A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione [...]» (così l'art. 1, comma 2).

Il citato allegato A), a sua volta, fin dal suo esordio chiarisce che «1.01 Il Sistema europeo dei conti (“SEC 2010” o “SEC”) è un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie». Prosegue, poi, illustrando i concetti di base, i principali aggregati contabili, le «unità istituzionali utilizzate per misurare l'economia» e le loro modalità di classificazione, le operazioni del sistema dei conti, nonché analizzando tutti i numerosi, ulteriori profili di rilevanza del sistema dei conti.

7.3. Il progressivo consolidamento di una componente legislativa di rango anche costituzionale, ispirata in sede europea e completata dalle fonti del diritto eurounitario con le quali era destinata a saldarsi, necessitava di chiare indicazioni in ordine ai soggetti cui doveva trovare applicazione.

Per il profilo in esame, la difficoltà consisteva nell'elaborazione di regole comuni, idonee a individuare i destinatari ai fini della normativa sia interna che europea.

Ebbene, l'ordinamento italiano non ha provveduto a individuare il perimetro applicativo delle amministrazioni pubbliche rilevante, con specifico riferimento alla materia finanziaria e contabile, mediante meccanismi di ricezione diretta e testuale delle regole europee.

In particolare, il legislatore della riforma costituzionale del 2012 ha perseguito tale scopo in via indiretta, recependo le disposizioni interne che, da alcuni anni, individuano un soggetto (l'ISTAT) cui spetta il compito della ricognizione annuale di un elenco di amministrazioni e specificano le procedure da seguire a tali fini, in conformità alle norme europee.

Invero, l'art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, assegna all'ISTAT il compito di procedere alla ricognizione delle amministrazioni pubbliche cui si applicano le disposizioni di finanza pubblica con proprio elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Si tratta di un adempimento funzionale alla predisposizione annuale del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, «formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 2, comma 1, legge n. 243/2012).

Per la compilazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche l'ISTAT applica i criteri previsti nel citato regolamento dell'Unione europea n. 549/2013.

L'indicata fonte di rango normativo primario (legge n. 196/2009), come accennato, è stata «recepita» dal legislatore con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e con la legge «rinforzata» 24 dicembre 2012 n. 243 (recante «[d]isposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione»).

Tali conclusioni sono confortate già dall'osservazione che la legge n. 1/2012 ha — tra l'altro — modificato gli articoli 81 e 97, comma 1, Cost., estendendo sul piano soggettivo l'ambito applicativo dei fondamentali principi contabili da essa costituzionalizzati. Come, infatti, sottolineato in dottrina, l'espressione in forma plurale «amministrazioni pubbliche» (ovvero, secondo una diversa opzione interpretativa, il «complesso delle pubbliche amministrazioni»



evocato dall'art. 81, comma 6, nonché dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012) introduce una nozione ampia di amministrazione pubblica, in cui l'elemento dell'interesse finanziario pubblico assume un ruolo centrale per la relativa qualificazione a livello nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'UE.

Inoltre, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del nuovo comma 6 dell'art. 81 Cost., ha espressamente previsto che «1. Ai fini della presente legge, si intendono: a) per “amministrazioni pubbliche” gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale» (art. 2, comma 1, lettera a).

Quella che viene a delinarsi anche attraverso l'art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è una nozione di P.A. non statica e formale, bensì dinamica e funzionale (a «geometrie variabili»), di natura strettamente contabile e da perimetrare secondo i criteri dinamici e sostanziali del diritto dell'Unione europea.

Tale fenomeno di ibridazione delle forme è stato recentemente rimarcato dalla giurisprudenza di questo Giudice contabile in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2024, osservando che la pubblica amministrazione non appare oggi più riconducibile a un unico modello qual è quello delle articolazioni ministeriali, ma evidenzia una pluralità di figure soggettive dai contorni non sempre univoci, che diversamente attingono a criteri pubblicistici, e che comunque sono chiamate a svolgere attività operative per l'amministrazione nella concreta attuazione di importanti interventi, in particolare per lo sviluppo (v. la Relazione in udienza del Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo del 26 giugno 2025).

La giurisprudenza di legittimità ha anche avuto modo di ribadire che il surriferito art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, costituisce chiara espressione di tale fenomeno, in quanto i criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica e sono dettati dalla necessità di armonizzare, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, i sistemi della finanza pubblica a livello europeo ai fini della verifica da parte della Commissione degli eventuali *deficit* eccessivi. L'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT non è altro che il riflesso della natura pubblica dei fondi di cui dispone l'ente e della correlata necessità che esso sia assoggettato alle regole di redazione del bilancio tipici delle pubbliche amministrazioni (Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 19 aprile 2021, n. 10244), regole sulla cui corretta applicazione, nell'attuale quadro costituzionale, è chiamata a vigilare la Corte dei conti.

Ed è proprio attraverso il recepimento del principio dell'equilibrio di bilancio (di cui all'art. 81 Cost.) e attraverso l'assoggettamento ai vincoli europei che la struttura della P.A. viene ricondotta ad unità, nella misura in cui tutti i centri decisionali in cui si articola la Repubblica sono chiamati, attraverso l'inclusione nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, sulla cui base viene redatto il conto economico consolidato dello Stato, a partecipare al rispetto dei parametri economici di matrice comunitaria.

7.4. Le previsioni costituzionali devono essere lette in armonia con il contesto.

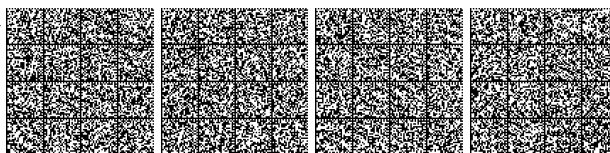
Occorre, allora, prendere atto che, in conseguenza dell'evoluzione legislativa intervenuta, è nitidamente emerso un nucleo contenutistico essenziale alla nozione di «contabilità pubblica», integrato dalle regole indispensabili alla formazione di un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, comprensivo quantomeno delle amministrazioni coinvolte (individuate in base a particolari caratteri economico-finanziari), della disciplina dei bilanci, dei principi di base anche in materia di consolidamento dei conti, dei principali aggregati contabili e dei procedimenti in materia di entrate e spese.

Ne consegue che le fonti costituzionali già riconoscono la giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie rientranti in quel ristretto perimetro anche senza la necessità di specifica *interpositio legislatoris*.

Questa conclusione, tra l'altro, conferma la necessità di subordinare invece a puntuali specificazioni legislative l'attribuzione della giurisdizione con riferimento a liti in cui, pur in presenza di effetti rientranti nel novero della «finanza pubblica», si riscontri un più o meno sensibile allontanamento dai contenuti essenziali della stessa, costituiti dalla disciplina degli equilibri di bilancio, dei soggetti e delle procedure finalizzate alla relativa rappresentazione contabile, interna e sovranazionale.

Coerentemente con la prospettazione finora illustrata, la giurisdizione in materia di elenchi ISTAT deve ritenersi inderogabilmente attribuita alla Corte dei conti: di fatto, lo stesso legislatore con l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 — non a caso, approvato immediatamente dopo la ricordata riforma costituzionale e poi confluito nell'art. 11, comma 6, lettera b) del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 — ha tempestivamente (non attribuito, *ma*) riconosciuto tale competenza esclusiva al giudice contabile.

Del resto, come già evidenziato fin dalla prima sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, le disposizioni che hanno enumerato, nel tempo, le relative competenze giurisdizionali in materia di bilanci pubblici evo-



cano, come titolo legale dell'attribuzione, direttamente, l'art. 103, comma 2, Cost. (*cf.* in tal senso, SS.RR. sentenza n. 2/2013). E ciò vale, in particolare, proprio per l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 (ora, si ripete, art. 11, comma 6, lettera *b*), del c.g.c.).

7.4.1. Pertanto, non potrebbe essere condivisibile l'affermazione, anche giurisprudenziale, secondo cui il giudice amministrativo sarebbe ancora oggi astrattamente competente a decidere sul contenzioso in oggetto, assegnando all'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 una natura sostanzialmente innovativa e, comunque, ritenendo che la sopravvenuta compressione dell'ambito della giurisdizione contabile, operata dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 176/2020) possa avere comportato una riaspansione della giurisdizione amministrativa.

Queste conclusioni sono state, tuttavia, accolte dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 30220/2024, già menzionata nella parte in fatto. Detta pronuncia, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha affermato infatti il principio di diritto secondo cui il citato art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione al giudice amministrativo per ogni ambito ulteriore rispetto alla competenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite muove dall'esplicito intento di superare l'ambiguità di fondo che ha caratterizzato l'intervento legislativo del 2020. In effetti, dai lavori preparatori sembra emergere l'obiettivo di precludere, al giudice contabile, il potere di annullamento dell'elenco ISTAT in relazione al contrasto con le disposizioni eurounitarie, tenuto conto dei problemi collegati agli effetti delle decisioni sui saldi di finanza pubblica.

Considerato che, ove così interpretata, la disposizione avrebbe implicato l'esclusione di ogni vaglio giudiziale, con la non consentita compressione dei principi costituzionali ed eurounitari in tema di tutela giurisdizionale, la Cassazione ha dunque ritenuto di offrirne una diversa lettura onde porla al riparo da possibili criticità costituzionali, configurandola come fonte di delimitazione oggettiva dell'ambito di giurisdizione esclusiva del giudice contabile, cui corrisponderebbe il concorrente dispiegarsi di un ambito di giurisdizione generale del giudice amministrativo.

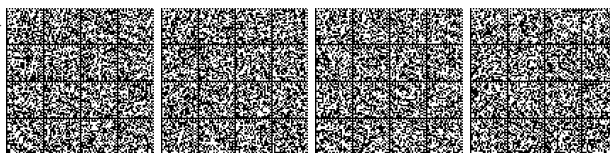
All'accoglimento di tale opzione interpretativa ostano, tuttavia, le osservazioni già riportate nelle ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite. Con tali decisioni è stata sollevata questione di costituzionalità del medesimo art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, esaminando gli argomenti (*cf.*, soprattutto, par. 6.3-6-5) che inducono a ritenere che la novella non abbia inteso in alcun modo attribuire la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale, sia per il contrasto con i principi costituzionali in materia di riviviscenza di norma abrogate che per il mancato rispetto della necessità di riserva di legge espressa in materia di giurisdizione.

In particolare, la Corte ha richiamato il puntuale orientamento della Corte costituzionale che, anche nella recente sentenza 26 novembre 2024, n. 185, ha riconosciuto i limitati ambiti all'interno dei quali può operare la reviviscenza di norme abrogate: «la espressa reviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore [...] recepisce *per relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La reviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte».

In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ritiene eccezionalmente ammissibile la reviviscenza di norme di legge abrogate, ma a condizione che gli effetti giuridici siano espressamente previsti dalla legge. Nel caso in esame, l'assenza di ogni argomento testuale nella disposizione sopravvenuta conferma la lesione delle attribuzioni del giudice contabile, presidiate dall'art. 103 Cost. (violando altresì il principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario, posto a garanzia dell'indipendenza della magistratura).

7.4.2. In definitiva, il sopravvenuto tentativo di limitare l'ambito della giurisdizione contabile operato 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 inteso inammissibilmente sottrarre al giudice naturale della *res iudicanda* — 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.

Con la novella, infatti, escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurounitaria 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 contabile, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia al computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.



In altri termini, il legislatore ha sottratto alla giurisdizione contabile la possibilità di conoscere delle controversie riguardanti l'ambito soggettivo e 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. L'adozione — sul piano interno — di regole di bilancio comuni, con conseguente assoggettamento degli enti inclusi nell'elenco ai vincoli di finanza pubblica, è infatti funzionale alla successiva aggregazione dei dati contabili riferibili agli stessi ai fini della formazione del conto economico consolidato dello Stato. Ed è proprio attraverso l'esame dei saldi emergenti da tale conto che può verificarsi il rispetto, o meno, dei parametri economici di matrice eurounitaria, assicurando in tal modo la stabilizzazione delle economie dei Paesi appartenenti all'area Euro, con l'obiettivo di evitare la verifica di effetti di «*spillover*» e assicurare la massima efficienza sul territorio comunitario degli stabilizzatori fiscali. Appare quindi evidente che la verifica del rispetto dei vincoli nazionali di finanza pubblica non può essere artificiosamente disarticolata dalla verifica avente ad oggetto la corretta formazione del conto economico consolidato dello Stato — rilevante sul piano euro-unitario — trattandosi sostanzialmente di «due facce di una stessa medaglia».

7.5. Ove pure l'interprete ritenesse di continuare a orientarsi, anche nella materia in argomento, ricorrendo alla su ricordata visione teorica dell'*interpositio legislatoris*, i vizi di costituzionalità dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 176/2020) resterebbero comunque pienamente confermati.

Invero, l'intervenuta violazione dell'art. 103, comma 2, della Cost. deriva anche dalla lesione dei principi costituzionali cui è ancorata la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, poiché nelle materie cui si riferiscono le fattispecie espressamente codificate si manifesta l'intento del legislatore di collegare strettamente le funzioni di controllo con quelle giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti dal citato art. 103 Cost. In particolare, l'art. 100 Cost. assegna alla Corte di conti il controllo «successivo sulla gestione del bilancio dello Stato» esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci e alla gestione economico-finanziaria di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di «finanza pubblica allargata» (C. cost., sent. 7 giugno 2007, n. 179; Id., sentenza 20 luglio 2012, n. 198).

Ora, all'esercizio di tale funzione di controllo, costituzionalmente assegnata e concretamente conformata dalla vigente trama legislativa, corrisponde la complementare previsione di una fattispecie di giurisdizione esclusiva, necessariamente estesa agli atti che definiscono l'ambito stesso dei soggetti sottoposti ai controlli del giudice contabile, e che a tale fine ricorrono a principi e criteri (previsti dal Regolamento SEC 2010) strettamente economici e contabili.

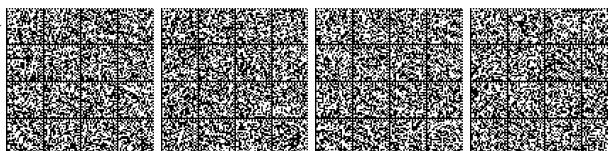
In altri termini, la giurisdizione esclusiva anche in questa materia è espressione dell'evidente osmosi fra la funzione di controllo e quella giurisdizionale della Corte dei conti. Sotto questo profilo può, dunque, concludersi che il legislatore, nell'esercitare la sua facoltà di interposizione, ha riconosciuto e valorizzato (da ultimo, nel citato art. 11, comma 6, c.g.c.) l'indicato collegamento tra le funzioni, sul quale però l'art. 23-*quater* più volte citato ha illegittimamente inciso.

## 8. Violazione dell'art. 3 della Costituzione

8.1. 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*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

Come in precedenza osservato, le stesse Sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza n. 30220/2024, hanno rilevato (par. 15.1) che il testo della disposizione «ha delle indubbie ambiguità. L'art. 11, comma 6, lettera b), c.g.c., dedicato all'individuazione delle ipotesi in cui le Sezioni riunite decidono “nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica”, prevede, in esito alla novella, che tale giurisdizione esclusiva in tema di elenchi ISTAT, è confinata “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”, dunque limitata ai soli effetti disapplicativi».

Si è tentato di superare gli ostacoli ermeneutici concludendo per una predicata riespansione della competenza del giudice amministrativo sulle domande non riservate dal testo normativo alla cognizione della Corte dei conti; a tali fini sono valorizzati il criterio di riparto per blocchi di materie (che però non attiene all'individuazione delle competenze del giudice contabile, fondata su una diversa *ratio legis*: cfr. *supra*, par. 7.1), nonché la giurisprudenza formatasi sulle diverse materie della responsabilità amministrativa e delle pensioni (quest'ultima, addirittura, rientrando nella giurisdizione sulle «altre [materie] specificate dalla legge», per le quali non si dubita della necessità della perimetrazione legislativa della giurisdizione contabile).



La comprensibile scelta di farsi carico di una lettura ritenuta compatibile con i principi costituzionali non può tuttavia riportare nei confini della legittimità costituzionale — ampiamente violati, ad avviso di queste SS.RR. — una disposizione che, innanzitutto, mantiene ferma la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT.

Deve essere, pertanto, riconosciuta al giudice contabile una peculiare giurisdizione, nell'esercizio della quale non trova applicazione la tradizionale distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo, rilevando — come osservato dalla consolidata giurisprudenza di queste SS.RR. (*cf.*, *ex plurimis*, le sentenze n. 6/2019, n. 9/2020, n. 14/2020, n. 20/2020, n. 27/2020, n. 38/2020) — la diversa esigenza di accertamento di un particolare *status*, per definizione mutevole nel tempo e ancorato a requisiti di natura economico-finanziaria, in cui la Corte non si limita al mero vaglio di legittimità del procedimento valutativo, estendendo la cognizione alla verifica della sussistenza o insussistenza dei presupposti per l'attribuzione dello *status* di pubblica amministrazione (e delle conseguenti situazioni giuridiche attive e passive) con valenza di accertamento costitutivo.

Proprio gli specifici connotati del giudizio in esame costituiscono motivo legittimante l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ossia a un Collegio singolarmente qualificato, chiamato a una verifica non sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo a una determinata unità istituzionale, sulla base della valorizzazione di specifici criteri di natura statistico-economica (*cf.* Corte di cassazione, Sezioni unite, sent. 19 aprile 2021, n. 10244).

Nelle controversie in esame la Corte è, cioè, chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche ed economiche di particolare complessità — contenute nel SEC 2010 — onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili 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 ss. 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 di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva conformata nei termini finora rappresentati, con la norma del 2020 è sopravvenuta una limitazione legislativa al suo ambito di operatività che addirittura allontana la sfera di giurisdizione assegnata al giudice contabile dal nucleo centrale della contabilità pubblica: si escludono gli effetti della pronuncia strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la sola 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 forse più fondatamente proporsi.

8.2. 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 il suo svuotamento quasi integrale.

Sul punto deve innanzitutto ricordarsi che le disposizioni in materia di contenimento della spesa che presuppongono l'inserimento nell'elenco ISTAT negli ultimi anni sono state in gran parte abrogate o dichiarate non più applicabili.

Basti ricordare, al riguardo, che secondo l'art. 1, comma 590, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, anche ai fini «di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, [...] cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge». L'allegato A), a sua volta, contiene un lungo elenco di previsioni normative di cui è cessata l'applicazione, con conseguente, remota possibilità di prospettare lesioni da cui possa derivare un concreto interesse alla tutela delle proprie posizioni giuridiche.

Analoga sorte ha interessato alcune disposizioni in materia di limitazioni di spesa contenute nell'art. 5 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), di cui sopravvive l'applicabilità di limitate e residuali fattispecie.

È ben vero che il citato art. 1, comma 590, della legge n. 160/2019 conclude precisando che «[r]esta ferma l'applicazione delle norme che recano vincoli in materia di spese di personale». Peraltro, la norma intende riferirsi alle disposizioni che, in sede di perimetrazione del loro ambito soggettivo di applicazione, richiamino l'inserimento



nell'elenco ISTAT, senza considerare che le previsioni in materia di contenimento della spesa di personale sono, di regola, dichiarate espressamente applicabili alle amministrazioni pubbliche come definite dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Pertanto, pure a voler accogliere, sul piano teorico, la tesi che ritiene ammissibile l'introduzione legislativa di limiti alla capacità espansiva della giurisdizione esclusiva, è tuttavia certo che la discrezionalità legislativa non potrebbe mai determinarne il sostanziale disconoscimento, come accaduto nella fattispecie, per effetto di una perimetrazione delle controversie conoscibili da cui derivi la concreta disapplicazione della provvista giurisdizionale riservata.

8.3. Il delineato riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile lascia emergere ulteriori, evidenti profili di intrinseca irragionevolezza dell'assetto ordinamentale prospettato, con palese contrasto dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la legittimità costituzionale di tale coesistenza 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, le due normative applicabili compenetrandosi 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 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 (ipotesi assolutamente non teorica, come dimostrato proprio dalla controversia in esame), l'ipotizzato riparto — che, non a caso, non è stato espressamente 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* codice di procedura civile e art. 106. c.g.c.

L'inscindibile compenetrazione tra le questioni normative è illustrata anche dalle conseguenze del tutto irragionevoli cui condurrebbe l'ipotizzata separazione tra i giudizi, in caso di previa pronuncia del giudice amministrativo:

a) un eventuale giudicato amministrativo di annullamento dell'iscrizione nell'elenco ISTAT dovrebbe comportare, rispetto al parallelo processo pendente avanti al giudice contabile, la (sopravvenuta) cessazione del materia del contendere, considerato che le disposizioni di diritto interno sulla *spending review* sono finalizzate a garantire i saldi e gli obiettivi di finanza pubblica nel quadro della *governance* economica europea, dunque presuppongono il previo e definitivo riconoscimento della soggettività pubblicistica secondo i parametri della normativa unionale del SEC 2010.

Si aggiunge che, in questa prospettiva, la giurisdizione del giudice amministrativo comporterebbe il superamento, sul piano pratico, della necessità di esperire un doppio ricorso per il soggetto che voglia contestare l'inclusione nell'elenco ISTAT anche ai fini della disapplicazione delle correlate disposizioni di contenimento della spesa pubblica: l'espunzione di un soggetto dall'elenco ISTAT per effetto del vittorioso esperimento del ricorso innanzi al G.A. comporterebbe *ipso iure* l'inapplicabilità delle norme di contenimento della spesa pubblica, svuotando di significato, anche per questa via, la previsione dell'art. 11, comma 6, del codice di giustizia contabile di una giurisdizione «esclusiva» delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nella materia;

b) al contrario, un eventuale giudicato amministrativo di rigetto del ricorso avverso l'iscrizione nell'elenco ISTAT renderebbe eccentrica ogni successiva decisione di accoglimento del ricorso in sede di giudizio contabile (con la conseguente inoperatività delle disposizioni interne sul contenimento della spesa pubblica): a meno di voler ritenere ammissibile, nonostante il primato del diritto europeo, la qualificazione di un ente di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nel quadro del SEC 2010 — a valle del giudicato amministrativo di rigetto del ricorso — ma, ciononostante, «immune» dall'assoggettamento alle norme interne finalizzate al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica europea.



In definitiva, postulare la contraddittoria presenza di una giurisdizione esclusiva e al tempo stesso concorrente implica un vero e proprio cortocircuito logico-semanticamente che ha, infatti, generato il conflitto interpretativo e lo stallo della funzione giurisdizionale in danno del ricorrente.

8.4. 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.

Sul punto, va ricordato che la Corte costituzionale ha da tempo chiarito 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 cost., sentenza 5 giugno 2023, n. 110).

Pertanto, le disposizioni foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta si pongono 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 tematiche come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza — per sua natura — pregiudiziale.

#### 9. *Violazione degli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione*

Come ripetutamente sottolineato, l'art. 11, comma 6, lettera *b*), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in cui è confluita la disposizione dell'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012, 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.

Su tali premesse, sul piano processuale emerge il contrasto del citato art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020 come convertito con gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di assicurare piena tutela, attraverso il giudizio, 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.

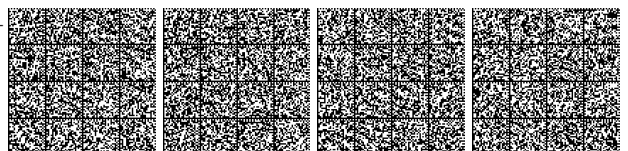
Risulta, inoltre, violato l'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione e secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti, come accade nella fattispecie.

La disposizione merita ulteriore censura di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 111 della Carta fondamentale, 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.

Infatti, i rischi e le criticità già esaminati derivanti dalla pendenza, come nel caso in esame, di due giudizi sul medesimo oggetto, con possibili implicazioni in termini anche di eventuale necessità di sospensione del processo contabile e conseguente dilatazione dei tempi processuali del relativo contenzioso («dipendente»), nonché di formazione di giudicati contrastanti, vulnerano il bene costituzionale dell'efficienza del processo di cui la ragionevole durata è espressione e il canone fondamentale della razionalità delle norme processuali, in assenza di prevalenti esigenze di tutela di principi soggetti a concorrente ponderazione.

#### 10. *Violazione dell'art. 117 della Costituzione, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 Carta dei diritti UE e agli articoli 6 e 13 CEDU*

10.1. La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, merita di essere censurata anche per il contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in ragione della violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella specie resi chiari dalla funzione nomofilattica della Corte di giustizia UE.



La Corte di giustizia dell'Unione europea, cui le Sezioni riunite in speciale composizione avevano chiesto di valutare la compatibilità eurounitaria della previsione, evidenziando il rischio che avesse di fatto precluso un controllo indipendente sulle autorità di bilancio nazionali e sull'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'ISTAT, con la sentenza 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon (nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21), ha rilevato che «al fine di assicurare che l'autorità nazionale competente rispetti, ai fini della qualificazione di un ente come "amministrazione pubblica", ai sensi del regolamento n. 549/2013, la definizione del diritto dell'Unione che vi si collega e che si impone nei suoi confronti, la sua decisione deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale. Infatti, in assenza di una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito. Di conseguenza, l'effetto utile di detto regolamento osta ad una normativa nazionale che escluda, di fatto, qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della qualificazione di un ente come amministrazione pubblica» (punti 69 e 70).

La pronuncia è giunta alle medesime conclusioni con riferimento alla questione della compatibilità dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, con le prescrizioni risultanti dalla direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011, relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri» (punti 77 e 78).

Ha, poi, aggiunto che quando le disposizioni UE non disciplinano le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali, in quanto «non precisano, segnatamente, quale giudice nazionale deve assicurare la tutela giurisdizionale effettiva», spetta agli Stati membri disegnare procedimenti che «non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza)» e tali da rendere «praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività)» (punto 89).

Con particolare riferimento al principio di effettività, la Corte ha precisato innanzitutto (punto 92) che il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri di «istituire mezzi di ricorso diversi da quelli stabiliti dal diritto interno, a meno che dalla struttura complessiva dell'ordinamento giuridico nazionale in discussione non risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale tale da permettere, anche solo in via incidentale, di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, oppure che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto».

Ogni caso in cui si ponga la questione se una disposizione procedurale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del posto occupato da tale disposizione nel complesso della procedura, nonché dello svolgimento e delle particolarità di quest'ultima dinanzi ai diversi organi nazionali.

Inoltre, ha proseguito la Corte di giustizia UE, va fatta prudentemente «salva la verifica che incombe al giudice del rinvio» sull'indicazione (del Governo italiano all'udienza) secondo cui «gli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendono contestare la loro designazione quali amministrazioni pubbliche non sono tenuti a presentare due distinti ricorsi, vale a dire uno davanti al giudice amministrativo e un altro davanti alla Corte dei conti», e che «da un lato, essi potrebbero chiedere al giudice amministrativo l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti in quest'elenco. Dall'altro, dinanzi alla Corte dei conti, essi potrebbero contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97).

Infine, la mera possibilità che si verifichino giudicati contrastanti sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT non impone di concludere in ogni caso per l'esistenza di una violazione dell'art. 19 TUE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta e del principio di effettività, ma solo a condizione che «un ente che contesti la decisione di qualificazione adottata nei suoi confronti possa limitarsi a proporre un unico ricorso per veder esaminata la propria domanda» (punto 98).

Ciò premesso, la concreta verifica del rispetto dei presupposti e limiti posti dalla Corte di giustizia nei citati punti 97 e 98 della decisione conduce ad accertare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per contrasto con la normativa europea.

10.2. Come chiarito dalla Corte costituzionale, la normativa (oggi) eurounitaria «entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio [...] vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia» (sent. 23 aprile 1985, n. 113. *Conf.*, *ex plur.*, Corte costituzionale, sentenza 11 luglio 1989, n. 389; *Id.*, sent. 18 aprile 1991, n. 168; *Id.*, sentenza 16 giugno 1993, n. 285).

Conseguentemente, tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) — tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali,



quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi — sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme dell'ordinamento UE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea (Corte costituzionale, sentenza n. 389/1989, cit.).

All'interpretazione del quadro normativo in materia di elenchi ISTAT fornita dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza 30220/2024, che nella specie costituisce diritto vivente, consegue l'impossibilità del giudice contabile di disapplicare gli atti ISTAT incompatibili con il diritto europeo, sulla base delle conclusioni secondo cui il giudice contabile non potrebbe, nella propria giurisdizione, applicare il diritto UE.

Di fatto, l'affermazione delle Sezioni unite ha l'effetto di disarticolare il primato del diritto comunitario, in quanto la Corte dei conti, nonostante un ricorso presentato, non può soddisfare la pretesa dei ricorrenti al rispetto del diritto UE.

Ciò conduce a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, alla luce del contrasto con i principi del «giusto processo» tutelato dall'ordinamento europeo con le seguenti disposizioni:

a) art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, secondo cui gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione;

b) art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice;

c) articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui ogni persona ha diritto ad un processo equo («a che la sua causa sia esaminata equamente») e ad un ricorso effettivo dinanzi a una magistratura nazionale.

Dai principi concordemente recepiti nel diritto europeo e nella Costituzione italiana discende la necessità che il processo contabile, da un punto di vista funzionale, assicuri la tutela piena ed effettiva del ricorrente.

Invero, in una prospettiva funzionale il processo è «giusto» ove consenta adeguate forme di tutela delle situazioni giuridiche soggettive a fondamento dell'azione giudiziaria. La rilevanza del requisito è tale che secondo la giurisprudenza europea l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (Corte di giustizia UE, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19).

Secondo la giurisprudenza eurolunitaria, il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE — in buona parte sovrapponibile al diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta — costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ai quali corrisponde l'art. 47 della Carta (*cf.*, *ex plur.*: Corte di giustizia UE, sentenza 8 maggio 2024, C-53/23, Asociația «Forumul Judecătorilor din România»).

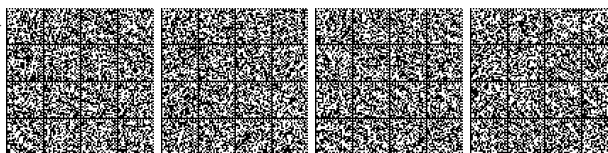
Nel merito, in ossequio al principio di cooperazione leale, sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, e come sopra ricordato richiamando la sentenza della Corte di Giustizia 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione risultano rispettose del principio di effettività (e conformi ai canoni del «giusto processo») ove non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (*cf.*, in questo senso, sentenza 24 ottobre 2018, XC e a., C-234/17, e sentenza 27 giugno 2013, Agroconsulting-04, C-93/12).

In altri termini, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, quale garantito dall'art. 47 della Carta.

10.3. Declinando le esposte coordinate ermeneutiche in relazione all'assetto normativo conseguente all'entrata in vigore dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, inserito dalla legge di conversione n. 176/2020, l'incostituzionalità della disposizione emerge in primo luogo perché — come già osservato — essa esclude il sindacato degli effetti eurolunitari 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 dinanzi a qualsiasi altro giudice.

10.4. In ogni caso, l'art. 117, comma 1, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47, par. 2 della Carta di Nizza e agli articoli 6 e 13 della CEDU, risulta 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.

Come già ricordato innanzi, i rischi descritti si sono puntualmente concretizzati rispetto alla posizione giuridica del Consorzio per il festivalfilosofia che si staglia sullo sfondo del presente processo: il *petitum* proposto non può, allo stato, essere formalmente esteso al disconoscimento della natura di pubblica amministrazione ai fini della normativa sovranazionale.

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 quella alla corretta qualificazione, con 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.

## II. Conclusioni

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*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe.*

*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 del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

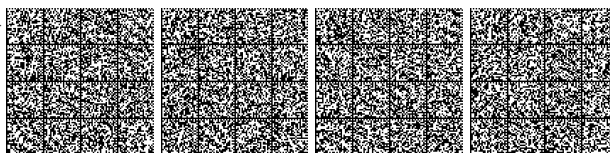
*Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*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



## N. 251

*Ordinanza del 28 novembre 2025 della Corte dei conti sul ricorso proposto da Consortium GARR  
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 Smiroldo, consigliere;  
Daniele Bertuzzi, consigliere;  
Maria Cristina Razzano, consigliere;  
Domenico Cerqua, primo referendario;

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 860/SR/RIS del registro di segreteria, proposto, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lettera b, e 123 ss. del decreto legislativo 174 del 2016, da Associazione riconosciuta «*Consortium GARR*», rappresentato e difeso, come da mandato unito al ricorso, dall’avvocato Giancarlo Guarino, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Via Cesare Ferrero di Cambiano, n. 82, indirizzo PEC: [giancarlo.guarino@ordineavvocatiroma.org](mailto:giancarlo.guarino@ordineavvocatiroma.org)

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;

Per l’accertamento dell’insussistenza dei presupposti per l’inclusione del Consorzio 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 ss.mm., elaborato ed annualmente aggiornato da ISTAT, e per il conseguente annullamento in *parte qua* dell’elenco aggiornato per il 2025, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 229 del 30 settembre 2024 (di seguito anche solo «Elenco ISTAT» o «Elenco») nonché di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale;

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, il difensore di parte ricorrente, avv. Giancarlo Guarino, 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 sottoscritto in data 3 dicembre 2025, notificato all'ISTAT e alla Procura generale in pari data, e depositato presso la segreteria delle Sezioni riunite, iscritto al n. 860/SR/RIS, il *Consortium* GARR (Gestione ampliamento rete ricerca) ha contestato la legittimità dell'inserimento dell'ente nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche per l'anno 2025, predisposto dall'ISTAT, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 229, del 30 settembre 2024, formulando articolati motivi d'impugnazione.

Nell'atto introduttivo del giudizio, il ricorrente ha evidenziato che il Consorzio è costituito come associazione riconosciuta (Certificazione iscrizione Registro persone giuridiche - Doc. 2), senza fini di lucro, ed è stato fondato nel 2002 dai principali enti nazionali per l'istruzione e la ricerca scientifica con la finalità di progettare, realizzare, gestire ed evolvere la Rete nazionale dell'istruzione e della ricerca (*National Research and Education Network* - NREN) ed i suoi servizi in Italia. Ha osservato, inoltre, che la rete GARR è inserita nell'elenco delle infrastrutture di ricerca prioritarie (Infrastrutture nazionali) nel Piano nazionale per le infrastrutture di ricerca (PNIR) 2021-2027, ed è riconosciuta come «unica rete nazionale della ricerca e facente parte della rete della ricerca europea GEANT».

La ricorrente ha precisato che l'attività svolta dal GARR verso enti ed istituzioni non soci è assimilabile ad attività istituzionale svolta a favore degli enti soci e l'ente ha adottato una contabilità economico-patrimoniale separata tra sfera istituzionale e sfera dell'attività negoziale verso i non soci. Ha messo in rilievo che i soci e gli aderenti versano annualmente delle somme, contabilmente rilevate come proventi del conto economico, ascrivibili alle quote associative che gli organi dei singoli enti deliberano, in totale autonomia.

Ha contestato, quindi, l'inserimento nell'Elenco delle pubbliche amministrazioni predisposto dall'ISTAT poiché l'attività svolta e le modalità con le quali sono intrattenuti i rapporti con le pubbliche amministrazioni evidenzierebbero l'assenza dei criteri previsti dalla normativa eurounitaria per l'individuazione della qualifica di amministrazione pubblica.

In via cautelare ha domandato la disapplicazione all'Associazione ricorrente delle disposizioni di contenimento della spesa pubblica di cui alla legge n. 160/2019, art. 1, comma 591 e ss., nonché di ogni altra anche non espressamente richiamata, poiché la loro applicazione determinerebbe un danno a carico degli associati in termini di qualità e fruibilità delle prestazioni erogate, oltre a compromettere l'aggiornamento e l'adeguamento dell'infrastruttura di rete per mantenerla ai livelli di avanguardia tecnologica richiesti dalla comunità della ricerca italiana.

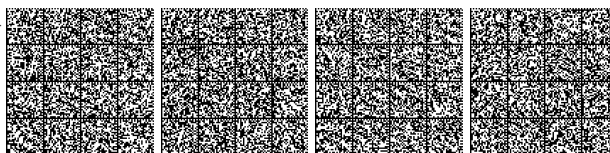
Ha concluso, chiedendo di dichiarare, preliminarmente *ed incidenter tantum*, l'illegittimità dell'Elenco per l'anno 2025 nella parte in cui è stato inserito il *Consortium* GARR (Gestione ampliamento rete ricerca), e, per l'effetto, ai sensi dell'art. 23-*quater*, decreto-legge n. 137 del 2020, disporre la non applicabilità all'Associazione ricorrente delle disposizioni di contenimento della spesa pubblica di cui alla legge n. 160 del 2019, art. 1, comma 591 e ss., nonché di ogni altra anche non espressamente richiamata, comunque entro i limiti della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti.

2. Nel giudizio si sono costituite le parti alle quali era stato notificato l'atto introduttivo.

2.1. Con memoria del 1° luglio 2025, la Procura generale presso la Corte dei conti ha argomentato in ordine all'infondatezza della pretesa di *Consortium* GARR, 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 dell'Associazione riconosciuta *Consortium* GARR nell'elenco delle «Amministrazioni pubbliche» pubblicato dall'Istat in data 30 settembre 2024. Inoltre, la Procura generale si è opposta all'accoglimento della richiesta cautelare.

2.2. L'Avvocatura generale dello Stato si è costituita per conto dell'ISTAT, con memoria del 4 luglio 2025, rilevando che l'Associazione *Consortium* GARR era da considerare soggetto produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita e sottoposto al controllo pubblico, concludendo, quindi, per l'inammissibilità o comunque infondatezza del ricorso.

3. A seguito della fissazione dell'udienza di discussione, in data 5 luglio 2025 parte ricorrente ha depositato memoria con la quale ha replicato alle deduzioni formulate dalla Procura generale e dall'ISTAT ed ha ribadito la richiesta di sospensione dell'efficacia dell'iscrizione.



In data 9 luglio 2025 la Procura generale ha depositato note di udienza con le quali 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 numeri 5 e 6 del 2025 di queste Sezioni riunite.

4. All'udienza del 16 luglio 2025, dopo la relazione introduttiva, la difesa dell'Associazione riconosciuta *Consortium* GARR ha riproposto l'istanza cautelare, si è opposta alla richiesta di incidente di costituzionalità proposta dalla Procura generale asserendo che la domanda giudiziale era diretta ad ottenere unicamente la disapplicazione delle sole sanzioni, con esame solo incidentale della legittimità dell'inserimento nell'elenco per l'anno 2025.

L'Avvocatura generale dello Stato si è opposta alla proposizione di questione di costituzionalità della normativa ed ha chiesto il rigetto del ricorso.

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 del giudizio è costituito dalla richiesta dell'Associazione riconosciuta *Consortium* GARR (Gestione ampliamento rete ricerca) dell'accertamento incidentale dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della ricorrente nell'Elenco del 2025 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 accertamento della non applicabilità delle limitazioni amministrative che conseguono all'iscrizione.

2. In via preliminare, queste Sezioni riunite ritengono che siano sussistenti i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, lamentati dal *Consortium* GARR, stante la validità annuale dell'iscrizione, che giustificano la concessione della richiesta misura cautelare.

Infatti, l'attribuzione dello *status* di pubblica amministrazione non solo comporta l'adozione di una diversa struttura organizzativa, per conformarsi alle specifiche norme dettate per le pubbliche amministrazioni, ma ha anche riflessi ulteriori sul mercato e sui rapporti con gli altri operatori economici.

Conseguentemente, queste Sezioni riunite ritengono, sulla base di una sommaria cognizione delle argomentazioni e dei documenti prodotti da parte ricorrente, che vi siano elementi sufficienti per ritenere che vi possano essere dubbi sulla effettiva natura del *Consortium* GARR e che gli stessi possano essere fugati solo al termine del giudizio di merito, con la conseguenza che può ravvisarsi il *fumus* sufficiente per giustificare la richiesta cautelare.

Relativamente al *periculum in mora*, la mancata concessione della richiesta misura cautelare, anche a causa della validità annuale dell'iscrizione, renderebbe il ricorso inammissibile per sopravvenuta carenza d'interesse, avendo l'iscrizione prodotto tutti i suoi effetti; infatti, l'art. 124, comma 2, c.g.c. espressamente dispone che i giudizi diversi da quelli proposti avverso le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo, «sono proponibili finché l'atto oggetto del giudizio produce effetti giuridici e sussiste interesse all'impugnativa».

In conclusione, sussistono i presupposti per la richiesta tutela cautelare in relazione all'iscrizione nell'elenco per l'anno 2025.

3. Nel merito, parte ricorrente ha censurato l'inserimento nell'elenco ISTAT e, all'esito delle 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 nel citato 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.

4. 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 il ricorso introduttivo è stato proposto dall'Associazione riconosciuta *Consortium GARR* per ottenere l'accertamento incidentale dell'illegittimità dell'iscrizione negli elenchi ISTAT delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche, in relazione all'anno 2025 e la non applicabilità delle limitazioni amministrative conseguenti all'inserimento nell'elenco. Conseguentemente, al fine di decidere sulla domanda proposta 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.

#### 5. La non manifesta infondatezza.

5.1. 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 1010), 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'art. 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"».

5.2. 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, in fine, che annualmente l'istituto di statistica predisponesse un elenco valido per l'esercizio successivo (comma 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 predi-



sposizione 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).

Pertanto, 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.

5.3. 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.

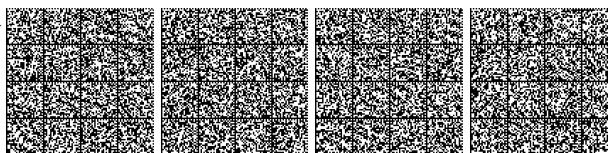
5.4. La scelta operata dal citato art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012, ripresa poi dall'art. 11 c.g.c., era coerente con il disegno insito nella riforma costituzionale del 2012 (legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012), con la quale, tra l'altro, sono stati modificati gli articoli 81, 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 Cost., 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 eurounitaria. 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.

La norma, allorché esclude la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurounitaria degli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT, 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 e, pertanto, la decisione in ordine alla loro applicazione è conseguente alla decisione in ordine alla qualifica di amministrazione pubblica.

#### 5.5. 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, riaspansa 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 Cost.

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.

5.6. 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.

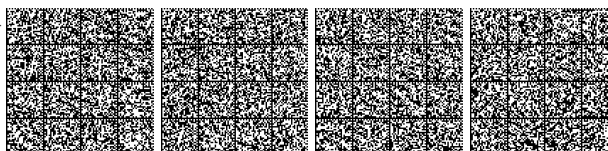
I particolari connotati del giudizio in esame legittimano l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione, esclusiva ed in unico grado, delle Sezioni riunite della Corte dei conti, non limitata a una verifica sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità 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'incostituzionalità, 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 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» (C. cost., 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.

5.7. 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 gli stessi 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.

6. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., 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 sul ricorso in epigrafe:*

*accoglie l'istanza di sospensiva, nei termini di cui alla richiesta di parte ricorrente;*

*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 del presente giudizio 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.

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 28 novembre 2025.

*Il Presidente:* DELLA VENTURA

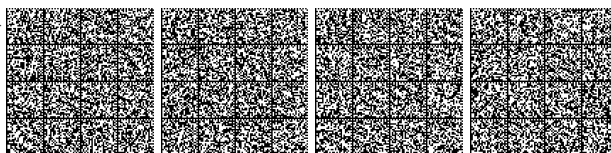
*Il dirigente:* FRANCO

25C00307

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-053) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

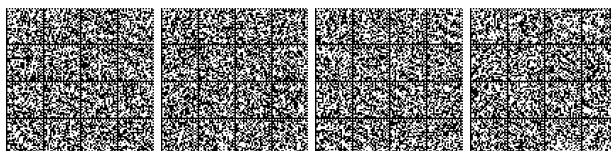
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

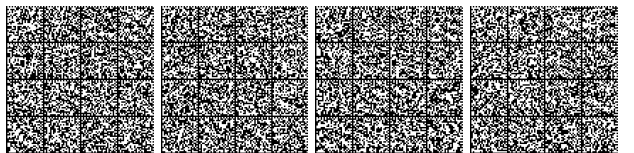
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

<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.

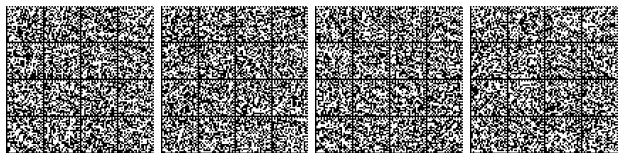
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**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**

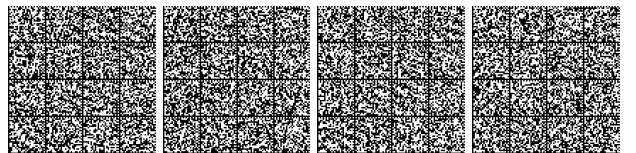
\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 16,00

