1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 1

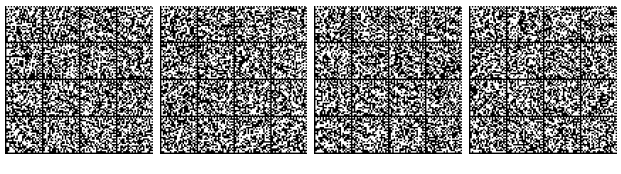
GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 7 gennaio 2026** 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



SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **46.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 dicembre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo – Strutture ricettive – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 49 del 2017 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici) – Istituzione della Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche, che attribuisce il Codice identificativo regionale (CIR) – Previsione che il CIR è attribuito all'operatore turistico a seguito di registrazione con procedura informatizzata su apposita piattaforma telematica ed è propedeutico all'ottenimento del Codice identificativo nazionale (CIN) di cui all'art. 13-*ter* del decreto-legge n. 145 del 2023.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2017 (Norme in materia di titoli abilitativi edilizi, controlli sull'attività edilizia e mutamenti della destinazione degli immobili) – Disposizioni in materia di mutamento della destinazione d'uso degli immobili – Previsione che i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti, con o senza opere, sono ammessi, fermo restando le disposizioni di cui al comma 1-*quinquies* dell'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001 – Previsione che i mutamenti di destinazione d'uso, anche quelli non comportanti il passaggio a una diversa categoria funzionale, sono ammessi, fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2017 (Norme in materia di titoli abilitativi edilizi, controlli sull'attività edilizia e mutamenti della destinazione degli immobili) – Previsione che, fatte salve le limitazioni di cui al comma 5 dell'art. 4 della legge regionale n. 48 del 2017, le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001, ovvero delle norme regionali che ne danno attuazione, prevalgono sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali che siano già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 69 del 2024 e che siano con dette norme in contrasto.

Energia – Concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2025 (Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse) – Procedimento per il rilascio delle nuove concessioni di derivazione – Previsione che per le istanze di concessione relative a grandi e piccole derivazioni ad usi diversi da quello idroelettrico, l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Meridionale rilascia un parere vincolante, da comunicare dall'Autorità alla struttura competente entro un determinato termine perentorio.

Energia – Concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2025 (Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse) – Durata della concessione di derivazione – Previsione che la concessione ha durata quindicennale.

– Legge della Regione Puglia 29 settembre 2025, n. 15 (XI legislatura – 27° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse), artt. 5, comma 1, lettera *b*); 11, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*); e 14, comma 1, lettere *g*) e *k*). ..... Pag. 1

N. **252.** Ordinanza del Tribunale di Siena del 4 novembre 2025
Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione della pena della reclusione "da quattro a sette anni" anziché "da tre a sette anni".
– Codice penale, art. 624-*bis*, primo comma, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera *a*) della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa).
Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione che la pena 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.
– Codice penale, art. 624-*bis*, primo comma, introdotto dall'art. 2, comma 2, della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini). ..... Pag. 9

N. **253.** Ordinanza della Corte di cassazione del 9 ottobre 2025
Esecuzione forzata – Confisca – Sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente – Interferenza con precedente procedura esecutiva individuale – Applicazione al sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente *ex* artt. 321, comma 2, cod. proc. pen. e 322-*ter* cod. pen., nonché alla confisca, della disciplina del d.lgs. n. 159 del 2011 (Codice antimafia), anziché della regola dell'*ordo temporalis* delle formalità pubblicitarie.
– Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, come sostituito dall'art. 373, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), a decorrere dal 15 luglio 2022. ..... Pag. 14

N. **254.** Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Firenze del 17 novembre 2025
Tributi – Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) – Redditi prodotti in forma associata – Omessa previsione dell'esenzione dall'IRAP per le associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata dell'attività notarile.
– Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), art. 1, comma 8, in combinato disposto con l'art. 5, comma 3, lettera *c*) del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi). ..... Pag. 25

N. **255.** Ordinanza del Tribunale di Milano del 18 novembre 2025
Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Unioni civili – Divieto di adozione da parte di più persone, salvo che i due adottanti siano marito e moglie – Omessa estensione della deroga alle parti dell'unione civile.
– Legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), art. 1, comma 20, in combinato disposto con l'art. 294, secondo comma, del codice civile. ..... Pag. 29

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **46**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 dicembre 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo – Strutture ricettive – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 49 del 2017 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici) – Istituzione della Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche, che attribuisce il Codice identificativo regionale (CIR) – Previsione che il CIR è attribuito all'operatore turistico a seguito di registrazione con procedura informatizzata su apposita piattaforma telematica ed è propedeutico all'ottenimento del Codice identificativo nazionale (CIN) di cui all'art. 13-*ter* del decreto-legge n. 145 del 2023.

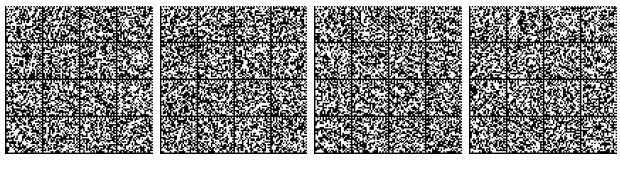
Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2017 (Norme in materia di titoli abilitativi edilizi, controlli sull'attività edilizia e mutamenti della destinazione degli immobili) – Disposizioni in materia di mutamento della destinazione d'uso degli immobili – Previsione che i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti, con o senza opere, sono ammessi, fermo restando le disposizioni di cui al comma 1-*quinquies* dell'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001 – Previsione che i mutamenti di destinazione d'uso, anche quelli non comportanti il passaggio a una diversa categoria funzionale, sono ammessi, fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2017 (Norme in materia di titoli abilitativi edilizi, controlli sull'attività edilizia e mutamenti della destinazione degli immobili) – Previsione che, fatte salve le limitazioni di cui al comma 5 dell'art. 4 della legge regionale n. 48 del 2017, le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001, ovvero delle norme regionali che ne danno attuazione, prevalgono sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali che siano già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 69 del 2024 e che siano con dette norme in contrasto.

Energia – Concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2025 (Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse) – Procedimento per il rilascio delle nuove concessioni di derivazione – Previsione che per le istanze di concessione relative a grandi e piccole derivazioni ad usi diversi da quello idroelettrico, l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Meridionale rilascia un parere vincolante, da comunicare dall'Autorità alla struttura competente entro un determinato termine perentorio.

Energia – Concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2025 (Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse) – Durata della concessione di derivazione – Previsione che la concessione ha durata quindicennale.

– Legge della Regione Puglia 29 settembre 2025, n. 15 (XI legislatura – 27° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse), artt. 5, comma 1, lettera *b*); 11, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*); e 14, comma 1, lettere *g*) e *k*).



ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ex articolo 127 Cost. nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, e domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei confronti de la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

articolo 5, comma 1, lett. *b)*;

articolo 11, comma 1, lett. *b)*, *c)* e *d)*;

articolo 14, comma 1, lett. *g)* e *k)*;

della L.R. Puglia 29 settembre 2025, n. 15, rubricata «XI legislatura — 27° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *e)*, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse», pubblicata sul B.U.R. Puglia n. 6 straord. del 30 settembre 2025 in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 20 novembre 2025.

PREMESSA

La Regione Puglia ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, alcune delle cui disposizioni, di seguito dettagliate, manifestano profili di illegittimità costituzionale.

Per quanto qui interessa, l'articolo 5, rubricato «Modifiche alla l.r. 49/2017», al comma 1, lett. *b)*, prevede quanto segue:

«1. Alla legge regionale 1° dicembre 2017, n. 49 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici), sono apportate le seguenti modifiche: (...)

b) l'articolo 10-*ter* è sostituito dal seguente:

"Art. 10-ter

1. Al fine della conoscenza dell'offerta turistica regionale è istituita la Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche, che attribuisce il Codice identificativo regionale (CIR) di cui all'articolo 13-*ter* del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 convertito in legge con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili)).

2. Il CIR è attribuito all'operatore turistico a seguito di registrazione con procedura informatizzata su apposita piattaforma telematica ed è propedeutico all'ottenimento del Codice identificativo nazionale (CIN) di cui all'articolo 13-*ter* del decreto-legge n. 145/2023.

3. La Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche opera in regime di interoperabilità con la Banca dati nazionale delle strutture ricettive e degli immobili destinati a locazione breve o per finalità turistiche (BDSR), secondo le disposizioni applicative definite dal decreto del Ministro del turismo 6 giugno 2024, n. 16726.

4. Con provvedimento della struttura regionale competente in materia di turismo sono definite le modalità attuative e di gestione della Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche."».

L'articolo 11, rubricato «Modifiche e integrazioni alla l.r. 48/2017», al comma 1, lett. *b)*, *c)* e *d)*, prevede quanto segue:

«1. All'articolo 4 della legge regionale 1° dicembre 2017, n. 48 (Norme in materia di titoli abilitativi edilizi, controlli sull'attività edilizia e mutamenti della destinazione degli immobili), sono apportate le seguenti modifiche e integrazioni: (...)

b) al comma 3, le parole: «I mutamenti di destinazione d'uso» sono sostituite dalle seguenti: «Fermo restando le disposizioni di cui al comma 1-*quinquies* dell'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso»;

c) al comma 4, le parole «I mutamenti di destinazione d'uso» sono sostituite dalle seguenti:

«Fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso»;

d) dopo il comma 5, è aggiunto il seguente comma: «5-*bis*. Fatte salve le limitazioni di cui al comma 5, le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, ovvero delle norme regionali che ne danno attuazione, prevalgono sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali che siano già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica) e che siano con dette norme in contrasto»». Infine, l'articolo 14, rubricato «Modifiche e integrazioni alla l.r. 7/2025», prevede, al comma 1, lett. *g)* e *k)*, quanto segue:

«1. Alla legge regionale 30 maggio 2025, n. 7 (Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse) sono apportate le seguenti modifiche e integrazioni: (...) *g)* al comma 10 dell'articolo 11, dopo le parole: «relative a piccole derivazioni», sono aggiunte le seguenti: «ad usi diversi da quello idroelettrico» e, dopo le parole: «relative a grandi derivazioni», sono aggiunte le seguenti: «ad usi diversi da quello idroelettrico»; (...) *k)* al comma 1 dell'articolo 21, la parola: «massima» è soppressa.».

4. Le trascritte disposizioni legislative regionali presentano per l'appunto diversi profili di incostituzionalità.

Il Consiglio dei ministri ha pertanto ritenuto di doverle impugnare, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso.

1. Illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, lett. *b)*, della L.R. Puglia n. 15/2025, per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost., e dell'articolo 13-*ter* del decreto-legge n. 145/2023 (convertito con legge n. 191/2023), quale norma statale interposta

1.1 L'articolo 5, comma 1, lett. *b)*, della legge regionale in questione ha modificato, tra l'altro, l'articolo 10-*ter*, comma 2, della L.R. Puglia n. 49/2017 (recante «Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici»), prevedendo l'istituzione, nel settore dell'offerta turistica regionale, di un codice identificativo regionale (CIR), il quale «è attribuito all'operatore turistico a seguito di registrazione con procedura informatizzata su apposita piattaforma telematica ed è propedeutico all'ottenimento del codice identificativo nazionale (CIN) di cui all'articolo 13-*ter* del decreto-legge n. 145/2023».

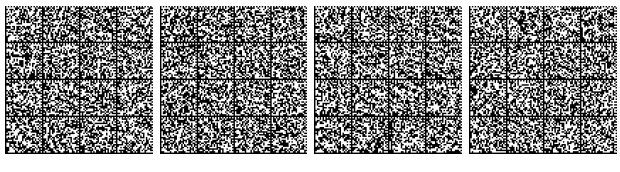
Occorre ricordare che il CIN e stato introdotto dall'articolo 13-*ter* del decreto-legge n. 145/2023 (convertito con legge n. 191/2023), nell'esercizio delle competenze legislative statali esclusive di cui all'articolo 117, comma 2, lett. *e)* e *r)*, Cost., rientrando tale disciplina nella materia della tutela della concorrenza (in quanto volta a garantire condizioni uniformi di accesso e di esercizio dell'attività ricettiva sull'intero territorio nazionale) e del coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, la *ratio* sottesa all'adozione del CIN si collega anche ad esigenze di ordine pubblico, sicurezza e contrasto delle forme irregolari di ospitalità, ambiti che richiedono una regolazione omogenea a livello statale.

L'attribuzione del CIN (codice identificativo nazionale) viene così ad essere subordinata, nella Regione Puglia, alla previa acquisizione del CIR, da ottenere a seguito di istanza trasmessa mediante procedura informatizzata su un'apposita piattaforma regionale: ciò che risulta, con ogni evidenza, non conforme al quadro normativo nazionale innanzi descritto.

1.2 L'introduzione, da parte della Regione Puglia, di una condizione, quale la previa acquisizione del CIR, per accedere all'assegnazione del CIN, eccede all'evidenza le competenze legislative dell'ente territoriale, con il rischio di vanificare l'uniformità della disciplina nazionale di identificazione degli operatori del comparto ricettivo, aggravando il procedimento per i potenziali operatori del settore, e limando altresì inopinatamente spazi di concorrenzialità.

Per tali profili, la norma regionale in esame, viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza [articolo 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost.], nella parte in cui, introducendo un onere aggiuntivo agli operatori del settore, ed espressamente «propedeutico» all'acquisizione del CIN «statale», limita, di fatto, ai potenziali entranti la possibilità di competere rispettando la sola norma statale interposta (il richiamato articolo 13-*ter* del decreto-legge n. 145/2023), che prevede la sola acquisizione del CIN come titolo abilitativo, in condizione di palese disparità di trattamento rispetto ad altri operatori del settore insistenti sul restante territorio nazionale.

2. Illegittimità costituzionale dell'articolo 11, lett. *b)* e *c)*, della L.R. Puglia n. 15/2025, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in tema di governo del territorio, in relazione all'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (quale norma statale interposta), e dell'articolo 117, secondo comma, lett. *m)*, Cost.



2.1 L'articolo 11, lett. *b)*, della L.R. Puglia n. 15/2025, ha modificato l'articolo 4 della L.R. Puglia n. 48/2017, che ora prevede quanto segue (commi 3 e 4, con evidenza delle modifiche apportate):

«3. Fermo restando le disposizioni di cui al comma 1-*quinquies* dell'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti di cui al comma 1, con o senza opere, sono realizzati mediante permesso di costruire o mediante segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, a seconda della tipologia dell'intervento edilizio al quale è connesso il mutamento della destinazione d'uso. Gli interventi che prevedono una diversa destinazione d'uso tra quelle riconducibili alla medesima categoria funzionale sono realizzati mediante segnalazione certificata di inizio attività.

4. Fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso, anche quelli non comportanti il passaggio a una diversa categoria funzionale, sono ammessi nel rispetto delle condizioni e degli usi previsti dagli strumenti urbanistici comunali».

In altri termini, la novella legislativa regionale ha inteso prevedere che i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti, con o senza opere, debbano sempre essere realizzati mediante permesso di costruire o SCIA alternativa.

Detta previsione si pone in disarmonia con le misure di agevolazione introdotte dal decreto-legge n. 69/2024, il quale ha significativamente modificato l'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001#1 L'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nel testo vigente all'attualità, prevede quanto segue: «1. Ai fini del presente articolo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: *a)* residenziale; a-*bis*) turistico-ricettiva; *b)* produttiva e direzionale; *c)* commerciale; *d)* rurale. 1-*bis*. Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni. 1-*ter*. Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere *a)*, a-*bis*), *b)* e *c)*, di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone *A)*, *B)* e *C)* di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-*quater* e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni. 1-*quater*. Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-*ter* è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. Nei casi di cui al comma 1-*ter*, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-*ter* a 1-*quinquies* si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate. 1-*quinquies*. Ai fini di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter*, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli :a) nei casi di cui al primo periodo del comma 1, la segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241; *b)* nei restanti casi, il titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso, fermo restando che, per i mutamenti accompagnati dall'esecuzione di opere riconducibili all'articolo 6-*bis*, si procede ai sensi della lettera *a)*. 2. La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-*bis*, comma 1-*bis*. 3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai princìpi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-*quinquies*»., di seguito anche solo «TUE» (Testo Unico Edilizia) il quale pone oggi disposizioni che costituiscono principi fondamentali della materia «governo del territorio» e si configurano quale livello essenziale delle prestazioni nel relativo settore.



2.2 In particolare, in base alla normativa statale di riferimento, occorre distinguere tra:

il «mutamento di destinazione d'uso rilevante», ossia ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, anche in assenza di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile ad una diversa categoria funzionale rispetto a quelle residenziale, turistico-ricettiva, commerciale, rurale, ecc. [comma 1, lettere *a)*, a-*bis*), *b)* e *c)*, di cui all'articolo 23-*ter* del TUE];

e il «mutamento di destinazione d'uso semplificato» ossia:

il mutamento d'uso di una singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale (comma 1-*bis* dell'articolo 23-*ter* del *TUE)*;

il mutamento d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere *a)*, a-*bis*), *b)* e *c)*, dell'articolo 23-*ter* del TUE, rispettivamente residenziale, turistico-ricettiva, commerciale, rurale, ove riferita ad una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi in alcune zone territoriali omogenee [quelle indicate dalle lettere *A)*, *B)* e *C)* di cui all'articolo 2 del D.M. Lavori Pubblici n. 1444/1968], in base al comma 1-*ter* dell'articolo 23-*ter* del TUE].

Per quanto attiene agli aspetti procedurali, la norma di cui al comma 1-*quinquies* dell'articolo 23-*ter* del TUE stabilisce che, ferma restando l'eventuale disciplina più favorevole prevista da leggi regionali:

a) i cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti di un immobile o di una singola unità immobiliare «senza opere edilizie» (nel senso sopra specificato), ovvero i cambi di destinazione che richiedono l'esecuzione di opere per le quali e prevista la presentazione di una CILA ai sensi dell'articolo 6-*bis*, sono consentiti previa presentazione al comune di una SCIA ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 241/1990;

b) nei restanti casi (modifiche strutturali), la modifica di destinazione d'uso e assoggettata al medesimo titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso.

La norma statale precisa poi che, per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso e sempre consentito qualora la modifica della forma di utilizzo dell'unità immobiliare sia conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile, ma subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al surrichiamato comma 1-*quinquies*.

L'ultimo comma 3 dell'articolo 23-*ter* del TUE ha previsto inoltre che le regioni debbano adeguare la propria legislazione ai princìpi fissati dallo stesso articolo 23-*ter*, i quali trovano — in ogni caso — applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni stesse di prevedere ulteriori livelli di semplificazione.

2.3 La norma regionale impugnata ha apportato modifiche all'articolo 4, comma 3, della L.R. Puglia n. 48/2017 in materia di titoli abilitativi richiesti per il caso di mutamento di destinazione d'uso rilevante (i.e. tra le categorie funzionali di cui al comma 1), al fine di precisare che restano ferme «le disposizioni di cui al comma 1-*quinquies* dell'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001».

L'articolo 23-*ter*, comma 1-*quinquies*, del TUE, come sopra già segnalato, disciplina il titolo richiesto nelle specifiche ipotesi «semplificate» di mutamento di destinazione d'uso di cui ai precedenti commi 1-*bis* e 1-*ter* (i.e., il mutamento d'uso di una singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale, e mutamento d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere *a)*, a-*bis*), *b)* e *c)* di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone *A)*, *B)* e *C)*, di cui all'articolo 2 del D.M. Lavori Pubblici n. 1444/1968], stabilendo che:

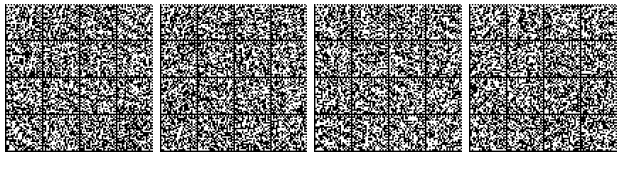
nel caso di mutamento di destinazione d'uso senza opere ovvero con esecuzione di opere soggette a CILA, il titolo richiesto e la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);

nei restanti casi, il titolo richiesto per il mutamento di destinazione d'uso e quello ordinariamente necessario per l'esecuzione delle opere connesse al mutamento stesso.

L'articolo 4, comma 3, della L.R. Puglia n. 48/2017, prevede oggi invece che i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti, con o senza opere, siano realizzati mediante permesso di costruire o SCIA alternativa, a seconda della tipologia dell'intervento edilizio al quale e connesso il mutamento.

Al riguardo, in virtù della clausola che fa salve le disposizioni di cui all'articolo 23-*ter*, comma 1-*quinquies*, del TUE, inserita dalla L.R. n. 15/2025, l'articolo 4, comma 3, comporta che la disciplina in materia di titoli abilitativi dallo stesso delineata sia applicabile esclusivamente alle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso diverse da quelle «semplificate» riconducibili ai casi di cui all'articolo 23-*ter*, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del TUE.

2.4 Il medesimo articolo 11, comma 1, alla lettera *c)*, apporta inoltre modifiche all'articolo 4, comma 4, della L.R. Puglia n. 48/2017.



Per effetto della modifica, l'anzidetto comma 4 dispone oggi come segue:

«4. Fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso, anche quelli non comportanti il passaggio a una diversa categoria funzionale, sono ammessi nel rispetto delle condizioni e degli usi previsti dagli strumenti urbanistici comunali».

L'attuale formulazione incorre nella violazione dedotta in epigrafe in quanto la disciplina posta dal citato articolo 4, comma 4, risulta applicabile alle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso diverse da quelle «semplificate» riconducibili ai casi di cui all'articolo 23-*ter*, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, del TUE.

2.5 Le disposizioni regionali qui in esame, pertanto, ponendosi in significativa difformità rispetto alle previsioni statali sopra richiamate, che costituiscono all'evidenza «principi fondamentali» nel settore urbanistico, sono contemporaneamente violative dei limiti afferenti la competenza legislativa regionale concorrente nella materia del governo del territorio (*ex* articolo 117, terzo comma, Cost.), nonché della competenza statale esclusiva relativa ai livelli essenziali delle prestazioni di settore [*ex* articolo 117, secondo comma, lett. *m)*, Cost.].

3. Illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 1, lett. *d)*, della L.R. Puglia n. 15/2025, per violazione dell'articolo 117, terzo comma Cost., in tema di governo del territorio, in relazione all'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (quale norma statale interposta), e dell'articolo 117, secondo comma, lett. *m)* Cost.

Analoghe censure di rodine costituzionale possono muoversi anche rispetto alle modifiche introdotte con l'articolo 11, comma 1, lett. *d)*, della L.R. Puglia n. 15/2025.

3.1 Detta norma ha infatti introdotto il nuovo comma 5-*bis* all'articolo 4 della L.R. Puglia n. 48/2017, senza esplicitare la prevalenza delle disposizioni statali (segnatamente dell'articolo 23-*ter*, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, del *TUE)* sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici approvati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 69/2024, in base al quale i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali possono estrinsecarsi esclusivamente nell'imposizione di condizioni, tali da non costituire, comunque, limitazioni o divieti.

Il combinato delle norme regionali di riferimento e invero, all'attualità, il seguente (commi 5 e 5-*bis* dell'articolo 4 della L.R. Puglia n. 48/2017):

«5. Gli strumenti urbanistici comunali stabiliscono limitazioni ai mutamenti della destinazione d'uso, qualora sussistano esigenze di tutela della salute, della sicurezza, dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico, artistico e culturale, del decoro urbano, nonché di salvaguardia e valorizzazione dei caratteri identitari e tradizionali del contesto sociale e architettonico.

5-*bis*. Fatte salve le limitazioni di cui al comma 5, le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, ovvero delle norme regionali che ne danno attuazione, prevalgono sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali che siano già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica) e che siano con dette norme in contrasto».

3.2 Il richiamo al comma 5 del medesimo articolo 4 della L.R. Puglia n. 48/2017, che cita le «limitazioni», non chiarisce il fatto che le summenzionate disposizioni di semplificazione del TUE prevalgano sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici comunali già approvati ed efficaci.

Infatti, l'articolo 4, comma 5, della L.R. Puglia n. 48/2017, non esclude che gli strumenti urbanistici comunali possano stabilire limitazioni anche in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso «semplificati» della singola unità immobiliare, orizzontali o verticali.

Al riguardo, il citato articolo 23-*ter* del TUE, ai commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, nell'ottica di agevolare il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale e tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, ha riconosciuto la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare esclusivamente «condizioni», quali misure di contingentamento delle richieste di mutamento di destinazione d'uso finalizzate a preservare l'assetto e lo sviluppo armonico del territorio, comunque tali da non risolversi in limitazioni o restrizioni e, quindi, riferibili esclusivamente agli aspetti concernenti il mutamento di destinazione d'uso in sé e non anche alle modalità di realizzazione degli interventi nelle ipotesi di esecuzione di opere edilizie contestuale al mutamento stesso.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, la fissazione da parte degli enti locali di «limitazioni» priva di contenuto la portata dell'articolo 23-*ter* del TUE, che, in relazione alle ipotesi «semplificate» di mutamento di destinazione d'uso dallo stesso dettate, intende fissare standard comuni sull'intero territorio nazionale rispetto al bilanciamento tra le esigenze del singolo afferenti al diritto di proprietà e gli interessi pubblici connessi al governo del territorio.



In conclusione, anche in accordo con quanto riportato al punto 0.2.1.1. delle «Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)», si evidenzia che i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali possono estrinsecarsi esclusivamente nell'imposizione di condizioni, tali da non costituire, comunque, limitazioni o divieti.

In altri termini, il decreto-legge n. 69/2024 ha inteso consentire di fissare esclusivamente «condizioni», e non «limitazioni», intendendo in tal modo fissare standard comuni sull'intero territorio nazionale rispetto al bilanciamento tra le esigenze del singolo e gli interessi pubblici.

3.3 Il richiamato intervento del decreto-legge n. 69/2024, estrinsecatosi nella descritta riformulazione dell'articolo 23-*ter* del TUE (*cfr.* nota 1 del presente ricorso), costituisce senza ombra di dubbio principio fondamentale della materia «governo del territorio», ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., e si configura quale individuazione del livello essenziale delle prestazioni di settore, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. *m)*, Cost..

Anche le modifiche normative regionali di cui al presente motivo di ricorso confliggono dunque con gli evocati parametri costituzionali.

4. Illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, lett. *g)*, della L.R. Puglia n. 15/2025, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *s)*, Cost., in relazione all'articolo 96, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006 ed all'articolo 12 del decreto legislativo n. 79/1999 (quali norme statali interposte), nonché degli articoli 3 e 97 Cost., sotto i profili del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione pubblica

4.1 L'articolo 14, comma 1, lett. *g)*, della L.R. Puglia n. 15/2025, ha modificato l'articolo 11, comma 10, della L.R. Puglia n. 7/2025, disponendo che, nel caso di derivazioni per uso idroelettrico, non sia richiesto il parere vincolante della competente Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino meridionale.

Ed invero, a seguito dell'intervento della impugnata L.R. Puglia n. 15/2025, l'articolo 11, comma 10, della L.R. Puglia n. 7/2025, dispone ora come segue (in grassetto le parti aggiunte):

«Per le istanze di concessione relative a piccole derivazioni ad usi diversi da quello idroelettrico, l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Meridionale rilascia un parere vincolante in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela delle acque e degli altri piani di propria competenza, e ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico. Detto parere vincolante è comunicato dall'Autorità alla struttura competente entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di acquisizione dell'istanza di concessione trasmessa secondo le modalità previste nel comma 2. Per le istanze di concessione relative a grandi derivazioni ad usi diversi da quello idroelettrico, il termine per la comunicazione del suddetto parere è elevato a novanta giorni dalla data di acquisizione dell'istanza di concessione».

4.2 Occorre al riguardo ricordare che l'articolo 96, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006, prescrive che, per tutte le derivazioni di acque pubbliche, sia acquisito il parere vincolante dell'autorità di bacino, senza distinzioni tra grandi e piccole derivazioni e senza eccezioni per gli usi idroelettrici.

A propria volta, neppure l'articolo 12 del decreto legislativo n. 79/1999, che disciplina le concessioni di derivazione a fini idroelettrici, prevede deroghe o esclusioni rispetto all'esigenza di acquisire tale parere.

Il rapporto tra le due disposizioni e di genere a specie: la norma ambientale (l'articolo 96 del decreto legislativo n. 152/2006) costituisce quadro generale di tutela inderogabile, rispetto al quale l'eventuale esclusione del parere deve essere espressamente disposta dal legislatore statale: ciò che questo neppure ha fatto nel settore delle concessioni idroelettriche (*cfr.* articolo 12 del decreto legislativo n. 79/1999).

4.3 La soppressione del parere vincolante dell'Autorità di bacino per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico si pone, dunque, in contrasto con l'anzidetta norma statale, che costituisce principio fondamentale di tutela ambientale e idrogeologica.

La disposizione regionale introduce, pertanto, una non consentita deroga a una disciplina statale di dettaglio posta a tutela unitaria dell'ambiente e del territorio, materia di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. *s)*, Cost..

Ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale, e — si aggiunge — anche per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., poiché la diversità di trattamento tra derivazioni a uso idroelettrico e altri usi idrici risulta del tutto priva di ragionevolezza, e in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica.

5. Illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, lett. *k)*, della L.R. Puglia n. 15/2025, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *s)*, Cost., in relazione all'articolo 21 del R.D. n. 1775/1933 (quale norma statale interposta), nonché degli articoli 3 e 97 Cost., sotto i profili, rispettivamente, del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione pubblica

5.1 L'articolo 14, comma 1, lett. *k)*, della L.R. Puglia n. 15/2025, ha poi modificato l'articolo 21, comma 1, della L.R. Puglia n. 7/2025, sopprimendo il termine «massima» e stabilendo, pertanto, una durata fissa di quindici anni per le concessioni di grandi derivazioni ad uso industriale, eliminando ogni valutazione discrezionale dell'autorità concedente, in punto di commisurazione della durata di siffatte concessioni.

Questo il vigente testo dell'articolo 21, comma 1, della L.R. Puglia n. 7/2025, all'esito dell'intervento normativo qui in contestazione (con modifica evidenziata): «La concessione ha durata massima quindicennale, salvo diversa motivata istanza del richiedente e può essere modificata, sospesa o revocata ai sensi degli articoli 16, 17 e 20».

5.2 La modifica apportata, fissando in modo rigido la durata delle concessioni di grandi derivazioni a quindici anni, ed eliminando ogni valutazione discrezionale dell'amministrazione concedente per un periodo temporale inferiore, altera il bilanciamento tra esigenze di sfruttamento economico e tutela ambientale.

Essa si pone, dunque, in contrasto con la norma interposta di cui all'articolo 21 del R.D. n. 1775/1933, il cui secondo comma prevede un termine massimo e non fisso: «Le concessioni di grandi derivazioni ad uso industriale sono stipulate per una durata non superiore ad anni quindici e possono essere condizionate alla attuazione di risparmio idrico mediante il riciclo o il riuso dell'acqua, nei termini quantitativi e temporali che dovranno essere stabiliti in sede di concessione, tenuto conto delle migliori tecnologie applicabili al caso specifico».

La disposizione regionale incide dunque su uno standard ambientale e su un profilo organizzativo di esclusiva competenza legislativa statale, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *s)*, Cost., in uno con la norma statale interposta appena richiamata.

5.3 Inoltre, la fissazione di una durata inderogabile costituisce deroga *in peius* ai livelli di tutela ambientale garantiti dalla normativa statale, ponendosi altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione pubblica (articoli 3 e 97 Cost.).

Appare utile segnalare che, nella giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, la sentenza 3 aprile 2025 n. 37 ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 10, della Legge della Provincia di Bolzano n. 1/2022, per avere introdotto una durata dei vincoli urbanistici difforme da quella statale «senza riferimenti di sorta — espliciti o ricavabili dalla *ratio* — a realtà o esigenze peculiari».

Risulta così confermato l'orientamento secondo cui il legislatore regionale non può modificare limiti o standard fissati dalla legislazione statale in materia ambientale, se non nei casi espressamente consentiti e giustificati da specifiche peculiarità territoriali, che, nella fattispecie normativa qui in considerazione, non sono stati indicati, trattandosi di previsione legislativa regionale ad applicazione indifferenziata.

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 delle seguenti disposizioni:

articolo 5, comma 1, lett. b)*;*

articolo 11, comma 1, lett. b)*,* c) *e* d)*;*

articolo 14, comma 1, lett. g) *e* k)*;*

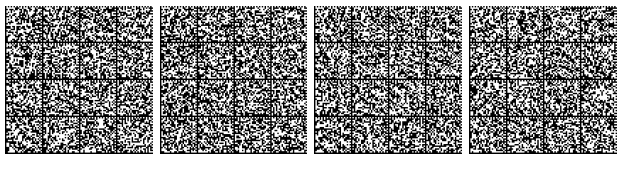
della L.R. Puglia 29 settembre 2025, n. 15, per le ragioni e nei termini dettagliati nel presente ricorso.

Si deposita copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 novembre 2025, con allegata relazione.

Roma, 1° dicembre 2025

avv.ti: GALLUZZO - CASELLI

25C00315



N. **252**

Ordinanza del 4 novembre 2025 del Tribunale di Siena nel procedimento penale a carico di S. L.F.

Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione della pena della reclusione "da quattro a sette anni" anziché "da tre a sette anni".

– Codice penale, art. 624-*bis*, primo comma, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera *a*) della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa).

Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione che la pena 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.

– Codice penale, art. 624-*bis*, primo comma, introdotto dall'art. 2, comma 2, della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini).

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI SIENA

SEZIONE PENALE

In composizione monocratica in persona del giudice Simone Spina, all'udienza del 4 novembre 2025, ha pronunciato la presente ordinanza ai sensi degli articoli 134 Cost., 1 l. cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Ritenuto che l'odierno imputato è stato tratto a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 624-*bis*, primo comma, codice penale, in quanto accusato di essersi impossessato, dopo averli sottratti mediante introduzione in una privata abitazione, di un paio di pantaloni, di una maglietta, di dieci euro in monete, di una busta contenente dei cioccolatini e di una bottiglia d'acqua;

che, all'odierna udienza del 4 novembre 2025, si è svolta dapprima l'intera istruttoria dibattimentale e poi la discussione, indi è stato dichiarato chiuso il dibattimento e, subito dopo, lo scrivente si è ritirato in Camera di consiglio, per la deliberazione della sentenza;

che, sulla scorta dei risultati probatori acquisiti, si ritiene provato, nel merito, che l'odierno imputato, mediante introduzione nelle pertinenze e nell'atrio di un'unità immobiliare a destinazione abitativa di tipo privato, si è impossessato di un paio di pantaloni celesti di tipo *jeans* e di una maglietta a mani corte color crema, indumenti questi ultimi lasciati stesi nel giardino ad asciugare, nonché di poche monete, di valore complessivamente pari a dieci euro, di qualche cioccolatino e di una bottiglia di acqua minerale;

che dette sottrazioni, più in particolare, sono state commesse in parte all'esterno e, in altra parte, all'interno dell'unità immobiliare suddetta, nello specifico in un disimpegno posto subito dietro alla porta d'ingresso dell'appartamento, che era stata lasciata aperta;

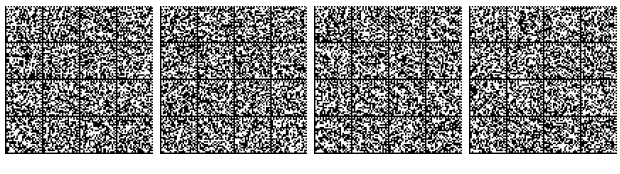
che, sulla scorta di quanto riferito dalla persona offesa, l'intera azione dell'imputato è durata poche decine di secondi appena, sino a che lo stesso, dopo essere stato sorpreso, si è dato alla fuga;

che gli indumenti sottratti all'esterno dell'abitazione, come affermato dalla stessa persona offesa, erano vecchi e usurati e, perciò, di valore estremamente scarso, così come del valore di pochi euro erano altresì i cioccolatini e la bottiglia d'acqua sottratti nel mentre in cui si trovavano riposti sopra una lavatrice, collocata nel disimpegno di cui si è detto;

che l'introduzione dell'imputato nell'edificio in questione ha di fatto riguardato il solo disimpegno posto subito dietro l'area di ingresso, non involgendo perciò altre aree interne all'unità immobiliare;

che detta introduzione è avvenuta, inoltre, mediante accesso diretto dalla porta d'ingresso lasciata aperta, quindi senza che sia stata mai esercitata violenza sulle cose, da parte dell'imputato, per accedere nel domicilio altrui;

che in relazione a detto fatto, integrante gli estremi del reato di cui all'art. 624-*bis*, primo comma, codice penale, l'odierna persona offesa non ha mai avanzato istanza punitiva;



che tale fatto, inoltre, si connota per il valore evidentemente infimo dell'utilità perseguita dall'imputato, così come per l'entità palesemente irrisoria del danno cagionato alla persona offesa, alla luce della quantità, della tipologia e del valore dei beni sottratti;

che, per altro verso, le modalità dell'azione, costituite dal semplice attraversamento di una porta d'ingresso lasciata aperta e dall'accesso circoscritto ad un'area assai limitata dell'unità immobiliare, unitamente alla durata estremamente breve dell'intera azione furtiva, consumatasi in poche decine di secondi, dimostrano l'assenza, nel fatto in parola, di qualsivoglia profilo organizzativo e, al contempo, comprovano la palese estemporaneità della condotta tenuta dall'imputato;

che, ad onta di tali specifici e peculiari caratteri del concreto fatto qui giudicato, la vigente disciplina sanzionatoria del furto in abitazione, tuttavia, impone una condanna alla pena della reclusione per un tempo, comunque, non inferiore a quattro anni, congiunta alla multa di euro 927;

che tale sanzione, con particolare riferimento alla pena detentiva, risulta manifestamente sproporzionata rispetto alla «gravità» oggettiva e soggettiva del fatto oggetto di giudizio, oltre che del tutto sfornita di effettiva capacità rieducativa, in ragione della sua evidente severità e palese eccessività; che l'evidente sproporzione di tale pena minima detentiva si apprezza, vieppiù, ove raffrontata alla pene edittali previste per altri reati contro la persona, come tali posti a presidio di un bene giuridico di caratura certo superiore rispetto al patrimonio e al domicilio privato, tutelati dall'art. 624-*bis*, primo comma, codice penale, qual è il delitto di lesione personale «grave» di cui agli articoli 582 e 583, primo comma, codice penale, là dove si consideri che il minimo edittale di tale fattispecie circostanziata è fissato in misura pari a tre anni di reclusione.

Considerato che il reato di furto in abitazione ha subito, nel corso del tempo, un progressivo e considerevole inasprimento sanzionatorio, che ha interessato principalmente il minimo edittale della reclusione, incrementato, nell'arco di meno di vent'anni, in misura pari al quadruplo;

che, in sede di prima introduzione di detto reato, avvenuta con l'art. 2, comma 2 della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini), il minimo edittale era infatti determinato in un anno di reclusione;

che tale minimo, successivamente, è stato aumentato in misura pari al triplo, sino ad arrivare così a tre anni di reclusione, per effetto dell'art. 1, comma 6, lettera *a)*, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario);

che il nuovo minimo edittale di tre anni è stato, infine, ulteriormente inasprito di un altro anno, per effetto dell'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa), sino a giungere all'attuale minimo edittale di quattro anni di reclusione;

che proprio tale ultimo intervento legislativo, ad avviso del tribunale, si è tradotto in una scelta legislativa in aperto contrasto con i principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità delle pene alla «gravità» dei reati, giacché si è in tal modo previsto, con riferimento al reato di furto in abitazione, uno statuto sanzionatorio più severo di quello del reato di lesione personale «grave», indi relativo a fatti che abbiano prodotto l'indebolimento permanente di un organo o di un senso ovvero da cui sia derivata o una malattia che metta in pericolo la vita della persona offesa oppure un malattia o un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo superiore a quaranta giorni;

che la discrezionalità legislativa in materia di determinazione della qualità e della quantità della pena coincide con il potere, attribuito e riservato al legislatore, di fissare e stabilire, per ciascuna fattispecie criminosa, il tipo e la misura massima e minima di pena che potrà essere individuata e applicata, da parte del giudice, in relazione ad ogni concreto fatto-reato oggetto di giudizio;

che un simile potere discrezionale, tuttavia, «non equivale ad arbitrio» (così Corte costituzionale, sentenze n. 46 del 2024, n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021), dovendosi lo stesso piuttosto esercitare nel rispetto, in primo luogo, del principio di proporzionalità delle pene alla «gravità» dei reati, ritraibile dall'art. 3 della Costituzione;

che, da questo punto di vista, il principio di proporzionalità delle pene alla «gravità» dei reati, attesa la natura convenzionale dei primi e delle seconde, si risolve in quello della commisurazione proporzionale della gravità dei reati alle misure di pena stabilite in via astratta dal legislatore, in base alla gerarchia dei beni e degli interessi prescelti come meritevoli di tutela, da costruirsi in via legale in conformità al disegno che di essi è tracciato a livello costituzionale;

che, sotto questo profilo, è invero possibile affermare che le scelte legislative relative alla misura massima e minima di pena edittale per ogni reato valgono a configurare una sorta di «tariffario» delle pene e, quindi, dei beni penalmente protetti da un determinato ordinamento, secondo una gerarchia che ricalchi così la «gravità» dei vari reati e, conseguentemente, la gerarchia dei beni e valori protetti, sulla scorta delle «pene» per essi via via comminate dal legislatore;

che, seppure sia impossibile «misurare» in astratto la «gravità» di un reato singolarmente preso, in base al principio di proporzionalità è tuttavia possibile affermare che, se due reati sono puniti con la medesima pena essi sono allora ritenuti dal legislatore di uguale gravità, mentre se la pena prevista per un reato è più severa di quella prevista per un altro, il primo reato è ritenuto più grave del secondo;

che, similmente, se due reati non possono, sulla scorta della tavola costituzionale dei beni e interessi, essere ritenuti di uguale gravità oppure se l'uno è da ritenersi meno grave dell'altro, è contrario al principio di proporzionalità che essi siano puniti con la medesima pena e, a maggior ragione, che il primo sia punito con una pena minima più elevata di quella prevista per il secondo;

che, mentre nel primo dei casi predetti le scelte legislative in materia di quantità di pena sono affette da mera irrazionalità, nel secondo la discrezionalità legislativa travalica i limiti della semplice irrazionalità, per scadere, così, nel campo della manifesta irragionevolezza e palese arbitrarietà;

che, in tutti questi casi, il principio di proporzionalità delle pene alla «gravità» dei reati equivale, in fondo, al principio di uguaglianza in materia penale, anch'esso espresso dall'art. 3 della Costituzione (così Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 1982);

che, sulla scorta dell'attuale entità delle pene minime previste per i reati di furto in abitazione e di lesione personale «grave», è allora possibile affermare che, a livello di gerarchia dei beni meritevoli di tutela penale, il secondo reato, peraltro nella fattispecie relativa a fatti che abbiano prodotto l'indebolimento permanente di un organo o di un senso ovvero a fatti da cui sia derivata una malattia che metta in pericolo la vita della persona offesa, sia divenuto meno grave del primo reato, nella sua fattispecie base e non aggravata, per effetto dell'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa);

che, in altri termini, ad esito dell'inasprimento sanzionatorio operato con l'intervento legislativo da ultimo citato, un reato doloso commesso contro il patrimonio, senza l'uso di violenza contro cose o persone, risulta punito più gravemente, nel suo minimo edittale, di un reato doloso incentrato sull'uso della violenza contro la persona e strutturalmente caratterizzato, nella sua fattispecie aggravata, per la natura assai «grave» del danno portato all'altrui integrità fisica e personale; che, seppure non privo di connotazione personalistica, in ragione dell'aggancio con l'inviolabilità del domicilio inteso quale «proiezione spaziale della persona» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 135 del 2002), il reato di furto in abitazione, quanto a prevalente oggetto giuridico di tutela, ruota attorno a diritti di natura patrimoniale e, quindi, per loro natura disponibili, come dimostrato sia dalla genesi legislativa di tale fattispecie che dalla sua collocazione codicistica, la violazione dell'altrui domicilio venendo in rilievo soltanto perché funzionale alla commissione di un furto;

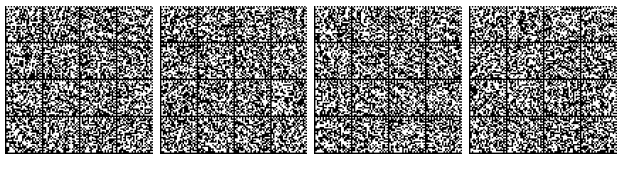
che, per altro verso, l'integrità fisica e personale, secondo quanto chiarito dalla stessa Corte costituzionale, costituisce un diritto «fondamentale e personalissimo», per questa sua natura indisponibile e, come tale, da ritenersi «meritevole di particolari esigenze di protezione» (così Corte costituzionale, sentenza n. 217 del 2023);

che, dunque, il bene protetto dal reato di lesione personale, in quanto direttamente ancorato al combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 32 della Costituzione, deve ritenersi di rango marcato elevato, sul piano della rilevanza costituzionale;

che non v'è dubbio alcuno, pertanto, che il diritto all'integrità fisica e personale assuma, nella tassonomia costituzionale, una collocazione più elevata del diritto all'integrità patrimoniale, anche là dove quest'ultimo sia colorato da un'accezione personalistica, correlata alla violazione del domicilio privato;

che, tuttavia, la scelta legislativa operata mediante l'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa), è stata nel senso di punite il reato di furto in abitazione con una pena detentiva minima più elevata di quella prevista per la lesione personale, nei «gravi» casi in cui alla persona offesa sia cagionato un indebolimento permanente di un organo o di un senso ovvero una malattia che ne metta in pericolo la vita o un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo superiore a quaranta giorni;

che il legislatore ha quindi ecceduto dai confini della discrezionalità allo stesso attribuita in materia di determinazione delle pene edittali applicabili a chi abbia commesso reati, là dove ha elevato da tre a quattro anni la pena detentiva minima del reato di furto in abitazione, trasmodando nell'irragionevolezza palese e manifesta, giacché mediante tale intervento è stata sovvertita, a livello normativo, la scala e gerarchia costituzionale dei beni e valori passibili di tutela penale, riconoscendosi preminenza e superiorità a beni patrimoniali e disponibili, rispetto al «fondamentale e personalissimo» diritto all'integrità fisica e personale;



che, d'altro canto, la diversità del bene giuridico protetto dalle due fattispecie in esame, di per sé, non ne impedisce certo la comparazione, ma anzi rafforza il giudizio di violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, là dove sia evidente e palese, come nel caso di specie, il profondo sovvertimento della scala costituzionale dei valori da tutelarsi in sede penale (per un argomento non dissimile, v. Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 2012);

che, ad ogni modo, quando la manifesta sproporzione della sanzione edittale appaia evidente, oltre che in relazione ad altre fattispecie criminose, già in rapporto alla lieve entità delle concrete condotte pur riconducibili nel perimetro della medesima fattispecie astratta, qual è il caso di specie, la pena comminata dal legislatore può essere sottoposta al sindacato della Corte costituzionale, in riferimento al parametro costituito dall'art. 3 Cost., senza che sia necessaria l'evocazione di alcuno specifico *tertium comparationis* (così Corte costituzionale, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016);

che, infatti, seppure non possa predicarsi l'esistenza di un rapporto «naturale» tra pena e reato, data l'incolmabile eterogeneità tra l'una e l'altro, proprio il carattere convenzionale e legale del nesso retributivo che lega la sanzione all'illecito penale esige che la determinazione legale della misura e quantità massima e, soprattutto, minima dell'una sia compiuta, da parte del legislatore, in relazione alla natura e alla «gravità» dell'altro;

che il principio di proporzionalità della pena, da questo punto di vista corrispondente all'antica massima «*poena debet commensurari delicto*», rappresenta allora un corollario dei principi, espressi dall'art. 25 cpv. Cost., di legalità e di retributività penale, avendo in questi il suo fondamento logico e assiologico;

che, a fronte del notevole inasprimento edittale che ha riguardato il reato di furto in abitazione, non è stata tuttavia prevista l'introduzione di una disciplina in grado di operare quale «valvola di sicurezza», onde consentire al giudice di mitigare e temperare la sanzione nei casi in cui, come quello in esame, l'offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così rigida e severa; che l'evidente e palese asprezza della pena detentiva minima del reato in esame, ad avviso del tribunale, si pone in stridente contrasto non soltanto con il principio di proporzionalità delle pene alla «gravità» dei reati, ma anche con i principi di individualizzazione e di capacità rieducativa della sanzione penale, ricavabili dagli articoli 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione;

che del parametro di cui all'art. 3 Cost., cui è direttamente ancorato il principio di proporzionalità delle pene alla gravità dei reati, è stata ormai da tempo valorizzata, da parte della Corte costituzionale, la lettura combinata con il parametro rappresentato dall'art. 27, terzo comma, Cost., che di ogni pena impone, già nel momento dell'astratta comminatoria da parte del legislatore, il necessario orientamento a finalità rieducative;

che, sotto questo aspetto, è stato osservato che «una pena palesemente sproporzionata - e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato - vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa» (così Corte costituzionale, sentenze n. 68 del 2012, n. 341 del 1994 e n. 343 del 1993), finendo così per risolversi in un «ostacolo alla rieducazione» del condannato (così Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 2019);

che, d'altra parte, un trattamento sanzionatorio «manifestamente sproporzionato rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, e comunque incapace di adeguarsi al suo concreto disvalore, pregiudica il principio di individualizzazione della pena» (così Corte costituzionale, sentenza n. 244 del 2022); che il principio di necessaria individualizzazione della pena, quale «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale» (così Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 1980), impone di tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi sottoposti a giudizio, in modo da rendere «quanto più possibile «personale» la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma, della Costituzione» (così Corte cost, sentenza n. 7 del 2022);

che detto principio, indirizzato tanto al giudice quanto, e prim'ancora, allo stesso legislatore, costituisce «patrimonio della cultura giuridica europea, particolarmente per il suo collegamento con il "principio di proporzione" fra qualità e quantità della sanzione, da una parte, ed offesa, dall'altra» (così, tra molte, v. Corte cose., sentenze n. 179 del 2017 e n. 313 del 1990);

che tale canone costituzionale, più in particolare, esige che «la pena si atteggi, nel passaggio dalla comminatoria astratta operata dal legislatore alla sua concreta inflizione da parte del giudice, come risposta proporzionata anche alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del singolo fatto di reato» (così Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 2019);

che, in presenza di minimi edittali manifestamente sproporzionati rispetto ad un fatto-reato che debba qualificarsi come di lieve entità, per i suoi concreti connotati oggettivi e soggettivi, al giudice resta tuttavia inibita e preclusa, nell'esercizio del suo potere discrezionale di concreta determinazione della pena, la possibilità di individualizzare la risposta sanzionatoria al fatto oggetto di giudizio, in quanto non potendosi oltrepassare i «limiti fissati dalla legge», secondo quanto previsto dall'art. 132 codice penale, la pena da applicare non può comunque essere stabilita in misura inferiore ai minimi della cornice edittale;



che, d'altra parte, alla manifesta sproporzione sanzionatoria rappresentata dal minimo edittale di cui all'art 624-*bis*, primo comma, codice penale, non può certo porsi rimedio mediante il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, giacché queste, di regola, hanno la sola funzione di «adeguare la misura concreta della pena e non quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali» (così Corte costituzionale, sentenze n. 120 del 2023 e 63 del 2022);

che si nutrono, in conclusione, seri dubbi in ordine alla conformità a Costituzione della misura minima della pena detentiva del reato di cui all'art. 624-*bis*, primo comma, codice penale, per come fissata per effetto dell'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa), nella parte in cui detto minimo edittale sopravanza di un terzo la pena minima del reato di lesione personale «grave» di cui agli artt. 582 e 583, primo comma, codice penale, posto a tutela e presidio di un bene di rango costituzionalmente superiore a quelli tutelati dal reato di furto in abitazione, in ragione del contrasto di tale *vulnus* normativo con l'art. 3 della Costituzione;

che, per altro verso, ulteriori dubbi di conformità a Costituzione si nutrono, sempre in riferimento alla disciplina sanzionatoria del reato di furto in abitazione, nella parte in cui risulta omessa la previsione della possibilità, in capo al giudice, di mitigare la sanzione e di «individualizzarla» rispetto alla «gravità» oggettiva e soggettiva del singolo e concreto fatto-reato, là dove l'offensività di quest'ultimo, data la sua lieve entità, non ne giustifichi una punizione così rigida e severa, in ragione del contrasto di tale *vulnus* normativo con gli articoli 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione; che, a garanzia della ragionevolezza, proporzionalità e capacità rieducativa della sanzione penale, si evidenzia allora la necessità costituzionale di introdurre, per il reato di cui al primo comma dell'art. 624-*bis* codice penale, una «valvola di sicurezza» che permetta al giudice di temperare la risposta sanzionatoria, consentendogli di ulteriormente diminuire, anche rispetto a tale limite minimo, la pena da applicare, in misura non eccedente un terzo;

che, a sostegno dell'invocato intervento additivo, appare infatti una soluzione costituzionalmente adeguata, nonché in grado di inserirsi coerentemente nel tessuto normativo codicistico il ricorso alla regola generale di cui all'art. 65, primo comma numero 3), codice penale, che per i casi di diminuzione della pena prevede per l'appunto, che questa non possa eccedere un terzo; che, d'altro canto una simile «valvola di sicurezza» risulta essere già stata introdotta, ad opera della Corte costituzionale, in riferimento a numerose ipotesi di reato, tra loro tutte accomunate similmente all'ipotesi di cui all'art. 624-*bis*, primo comma, codice penale, tanto dall'asprezza del minimo edittale quanto dalla «latitudine tipica del fatto-reato, tale da abbracciare episodi marcatamente dissimili sul piano criminologico e del tasso di disvalore» (così Corte co costituzionale sentenze n. 83 del 2025, n. 91 e n. 86 del 2024, n. 120 del 2023 e n. 68 del 2012), quali in particolare il reato di sequestro di persona a scopo estorsione (vedi sentenza n. 68 del 2012), il reato di distruzione o sabotaggio di opere militari (v. sentenza n. 244 del 2022), il reato di estorsione (v. sentenza n. 120 del 2023) il reato di rapina (v. sentenza n. 86 del 2024), il reato di pornografia minorile (v. sentenza n. 91 del 2024), e, infine il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (v. sentenza n. 3 del 2025).

P.Q.M.

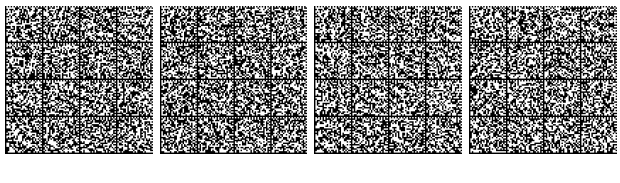
Il Tribunale ordinario di Siena, in composizione monocratica, visti gli artt. 134 Cost., nonché 1 legge costituzionale cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87.

*Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis*, primo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera* a*), della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa), in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede la pena della reclusione «da quattro a sette anni» anziché «da tre a sette anni»;*

*Solleva d'ufficio, altresì questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis*, primo comma del codice penale introdotto dall'art. 2 comma 2, della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini), in ,riferimento agli articoli 3 e 27, primo e terzo comma della Costituzione, 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 e dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.*

Sospende il presente giudizio sino alla decisione sulle proposte questioni di legittimità costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale del presente provvedimento, insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni ad esso relative.



Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri nonché comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Siena, all'udienza del 4 novembre 2025.

Il giudice: SPINA

25C00308

N. **253**

Ordinanza del 9 ottobre 2025 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Penelope SPV srl rappresentata da Intrum Italy spa, Luzzati pop npls srl e Agenzia delle entrate - Riscossione contro G. V.

Esecuzione forzata – Confisca – Sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente – Interferenza con precedente procedura esecutiva individuale – Applicazione al sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente *ex* artt. 321, comma 2, cod. proc. pen. e 322-*ter* cod. pen., nonché alla confisca, della disciplina del d.lgs. n. 159 del 2011 (Codice antimafia), anziché della regola dell'*ordo temporalis* delle formalità pubblicitarie.

– Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, come sostituito dall'art. 373, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), a decorrere dal 15 luglio 2022.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi signori magistrati:

dott. Franco De Stefano - Presidente;

dott. Pasquale Gianniti - consigliere;

dott. Stefano Giaime Guizzi - consigliere;

dott. Raffaele Rossi - consigliere;

dott. Giovanni Fanticini - consigliere rel.;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis* c.p.c. iscritto al n. 7497/2025 R.G. nel processo esecutivo n. 56/2024 R.G.Esec. del Tribunale di Pavia promosso da Penelope SPV S.r.l., rappresentata da Intrum Italy S.p.a., rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Menghini (c.f. MNGSFN73P29D653K) e dall'avv. Davide Sarina (c.f. SRNDVD79E17F205L), con domicilio digitale *ex lege*;

nei confronti di G. V.;

e con l'intervento di Luzzati Pop NPLS 2021 S.r.l. Agenzia delle Entrate - Riscossione;

udita la relazione della causa svolta all'udienza dell'8 ottobre 2025 dal consigliere dott. Giovanni Fanticini;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore generale dott.ssa Anna Maria Soldi;

udito il difensore di Intrum Italy S.p.a.;

lette le memorie del Procuratore generale e di Intrum Italy S.p.a.

FATTI DI CAUSA

1. Il giudice dell'esecuzione del Tribunale di Pavia - investito dell'opposizione *ex* art. 615 c.p.c. proposta dal debitore esecutato (G. V.) avverso la procedura espropriativa immobiliare n. 56/2024 R.G. Esec. e della decisione sull'istanza di sospensione della stessa - rilevava che:

il… (data della trascrizione) Penelope SPV S.r.l. aveva sottoposto a sequestro conservativo gli immobili censiti al C.F. di… al foglio…, mapp…, sub… e al foglio…, mapp…, sub…;

il… era stato trascritto sul bene censito al foglio…, mapp…, sub…, un sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente ai sensi degli articoli 321, comma 2, c.p.p. e 322-*ter* c.p.;

il… il predetto sequestro conservativo era stato convertito in pignoramento - dal quale era scaturita l'espropriazione forzata - sulla scorta della sentenza del Tribunale di Pavia n. 256/2024 (poi sospesa dalla Corte d'appello di Milano in data 28 maggio 2024);

l'… era stato trascritto il sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente anche sul bene censito al foglio…, mapp…, sub…;

i creditori interessati alla procedura esecutiva erano:

Penelope SPV S.r.l. (creditore procedente e sequestratario di tutti i beni dell'esecuzione);

Luzzati Pop NPLS 2021 S.r.l. (creditore intervenuto in data 9 aprile 2024, garantito da ipoteca volontaria iscritta il… a favore di Banca Popolare di Sondrio sul bene censito al foglio…, mapp… sub…);

Agenzia delle Entrate - Riscossione (creditore intervenuto in data 9 aprile 2024 e in data 8 agosto 2024, garantito da ipoteca legale iscritta il… su tutti i beni pignorati);

l'opposizione *ex* art. 615 c.p.c. si fondava sulla constatata trascrizione del sequestro preventivo del compendio staggito, emesso nel procedimento penale, asseritamente idoneo a determinare la chiusura dell'esecuzione.

2. Il giudice del merito osservava altresì che - atteso l'intervento di altri creditori muniti di titolo esecutivo e, dunque, restando irrilevante la sospensione dell'esecutorietà del titolo del procedente (Cass. Sez. U., 07/01/2014, n. 61, Rv. 628704-01) - non vi era alcun ostacolo alla prosecuzione della procedura sul bene censito al foglio…, mapp…, sub…, in quanto non gravato dal sequestro penale.

3. Al contrario, per gli altri beni staggiti, il Tribunale rilevava la questione della disciplina applicabile, idonea ad incidere sulla proseguibilità del processo esecutivo: infatti, l'esaminato sequestro disposto dal giudice penale non ricade, né direttamente, né indirettamente (in virtù del richiamo dell'art. 104-*bis*, comma 1-*quater*, disp. att. c.p.p. «in casi particolari previsti dall'art. 240-*bis* del codice penale o dalle altre disposizioni di legge che a questo articolo rinviano, nonché agli altri casi di sequestro e confisca di beni adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice»), nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ma dev'essere qualificato alla stregua di sequestro preordinato alla confisca cosiddetta «ordinaria» di cui all'art. 322-*ter* c.p., il cui rapporto con l'esecuzione civile non è disciplinato da una specifica regolamentazione normativa e, anzi, forma oggetto di contrastanti decisioni della giurisprudenza di merito.

4. Con ordinanza in data 8 aprile 2025 il giudice dell'esecuzione, quale giudice dell'opposizione dispiegata dal debitore, disponeva rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis* c.p.c., chiedendo risolversi la questione di diritto relativa a quale sia il «regime di opponibilità, in relazione al medesimo bene immobile, del provvedimento di confisca ordinaria (o del sequestro preventivo preordinato alla confisca ordinaria) al creditore con iscrizione ipotecaria antecedente all'emissione o trascrizione nei registri immobiliari della confisca ordinaria (o del sequestro preventivo ad essa preordinato) e al creditore che ha trascritto pignoramento prima dell'emissione o trascrizione nei registri immobiliari della confisca ordinaria (o del sequestro preventivo ad essa preordinato)».

5. Con decreto del 5 giugno 2025 la Prima Presidente dichiarava ammissibile il rinvio pregiudiziale e ne assegnava la trattazione a questa Sezione.

6. A conclusione della propria requisitoria e anche all'odierna pubblica udienza fissata per la trattazione del procedimento di rinvio pregiudiziale, il Pubblico Ministero chiedeva alla Corte di affermare il seguente principio: «In presenza di un sequestro preventivo che prelude alla confisca ordinaria (o in presenza di una confisca ordinaria) che sopravvengano al compimento del pignoramento e alla iscrizione dell'ipoteca a favore di uno dei creditori concorrenti, il conflitto tra i diritti dei terzi e la misura penale si risolve applicando la regola del cd. *ordo temporalis.* In sostanza, perciò, se il sequestro (o la confisca) sopravvenga alla instaurazione della espropriazione e alla ipoteca, il diritto dei terzi creditori prevale e la esecuzione forzata può proseguire senza intralcio e concludersi, in caso di vendita forzata, con la predisposizione di un piano di riparto da redigersi secondo le regole ordinarie (e, dunque, riconoscendo al terzo creditore ipotecario la prelazione di legge)».

7. Penelope SPV S.r.l. - rappresentata da Intrum Italy S.p.a. - depositava memoria *ex* art. 378 c.p.c.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Sull'ammissibilità del rinvio pregiudiziale.

1. Preliminarmente, si osserva che la sussistenza dei presupposti prescritti dall'art. 363-*bis* c.p.c. per il rinvio pregiudiziale, esaminata *prima facie* dal Primo Presidente, forma oggetto di valutazione collegiale (Cass. Sez. U., 29 maggio 2024, n. 15130, Rv. 671092-01).

2. In proposito, con specifico riferimento al requisito della rilevanza nel giudizio *a quo*, si rileva che la questione nomofilattica è stata sottoposta a questa Corte dal giudice dell'esecuzione, investito della decisione sull'istanza di sospensione *ex* art. 624 c.p.c., avanzata dall'esecutato unitamente all'opposizione *ex* art. 615 c.p.c.

3. Anche se può seriamente dubitarsi dell'interesse (art. 100 c.p.c.) dell'esecutato - titolare dell'immobile attinto dalla misura cautelare penale e, quindi, in posizione analoga (e non contrapposta) a quella del creditore procedente - a far valere la pretesa insussistenza, in ragione del sequestro penale, del diritto di proseguire l'azione esecutiva mediante il rimedio dell'opposizione esecutiva su di un bene che - nella sua stessa prospettazione - più non gli appartiene (e, dunque, è in dubbio l'ammissibilità stessa dell'opposizione; in proposito: Cass. Sez. 3, 4 aprile 2017, n. 8684, Rv. 643706-01; Cass. Sez. 3, 29 novembre 2022, n. 35005, Rv. 666278-01), la questione assume comunque rilievo nel processo *a quo* perché il giudice, anche *ex officio* (oltre che su istanza *ex* art. 486 c.p.c.), è tenuto a rilevare le eventuali ragioni di improseguibilità dell'esecuzione (in proposito, Cass. Sez. 3, 6 aprile 2022, n. 11241, Rv. 664509-02): tra le quali, nell'ipotesi prospettata col rinvio pregiudiziale, potrebbe annoverarsi il sequestro finalizzato alla confisca «ordinaria».

4. In altre parole, anche a voler ipotizzare l'irrilevanza della questione in relazione alla decisione sull'istanza di sospensione, il rapporto tra sequestro penale finalizzato alla confisca «ordinaria» e l'esecuzione individuale dovrebbe comunque essere esaminato, d'ufficio, dal giudice dell'esecuzione per stabilire l'eventuale prosecuzione o, di contro, la chiusura del processo esecutivo.

5. Nessun dubbio può sorgere sulle «gravi difficoltà interpretative» legate alla questione di diritto sottoposta all'esame della Corte di legittimità, atteso che il panorama della giurisprudenza di merito (puntualmente richiamata nell'ordinanza del Tribunale di Pavia) mostra due soluzioni tra loro diametralmente opposte, entrambe sostenute da buone argomentazioni.

6. Lo stesso deve dirsi quanto al requisito della suscettibilità della questione «di porsi in numerosi giudizi» (termine quest'ultimo da intendersi in senso lato e, perciò, idoneo a ricomprendere anche il processo di esecuzione forzata, ma pure le opposizioni esecutive mosse ritualmente dal soggetto titolare dell'interesse, vale a dire dal beneficiario del sequestro o della confisca), dato che il progressivo ampliamento dell'ambito applicativo delle misure penali di carattere reale comporta, inevitabilmente, una frequente interferenza tra i sequestri e le confische disposti dal giudice penale e le procedure esecutive.

7. Riguardo alla «novità» della questione, questa Corte si è pronunciata diverse volte sui rapporti tra il sequestro non regolato dal Codice Antimafia e l'esecuzione forzata individuale (Cass. Sez. 3, 10 dicembre 2020, n. 28242, Rv. 659887-01; Cass. Sez. 3, 29 settembre 2021, n. 26327; Cass. Sez. 3, 22 marzo 2022, n. 9231; Cass. Sez. 2, 27 giugno 2024, n. 17813); tuttavia, come già sottolineato dal giudice rimettente e dal Pubblico Ministero e ulteriormente illustrato nel prosieguo, le novità normative dell'art. 317 del c.c.i.i. (entrato in vigore il 15 luglio 2022) e le modifiche apportate all'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. [modificato sia dall'art. 373, comma 1, lett. *a)*, del già citato decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, sia dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150; con entrata in vigore pressoché coeva alle altre modifiche] inducono a ritenere integrato il menzionato requisito di legge: non avendo ancora avuto questa Corte l'occasione di occuparsi *funditus* delle ricadute ermeneutiche e applicative di tali modifiche normative, tanto che la relativa questione non può dirsi risolta nel senso rilevante per l'art. 363-*bis* c.p.c., comma 1, n. 1 (Cass. Sez. U., 7 maggio 2024, n. 12449, Rv. 670951-01).

Inquadramento normativo e giurisprudenziale.

8. Si deve premettere che l'art. 55 del decreto legislativo n. 159 del 2011, applicabile a tutti i sequestri penali volti alla confisca ai quali si applica, in via diretta o indirettamente, il Codice Antimafia - detta disposizioni univoche per regolare i rapporti con l'esecuzione forzata: il sequestro preclude l'inizio e la prosecuzione delle azioni esecutive, i beni già staggiti sono presi in consegna dall'amministratore giudiziario e le procedure già pendenti sono sospese sino alla conclusione del procedimento di prevenzione, con conseguente chiusura se interviene un provvedimento definitivo di confisca dei cespiti pignorati.

9. La fattispecie qui in esame attiene, però, a un sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente ai sensi degli articoli 321, comma 2, c.p.p. e 322-*ter* c.p., sopravvenuto all'inizio del processo di esecuzione forzata, cioè, *ex* art. 491 c.p.c., al pignoramento, e alle ipoteche iscritte dai creditori del proposto, in quanto trascritto successivamente ai predetti gravami.

10. Per questa tipologia di misura e per le sue interferenze con le procedure esecutive pendenti, la giurisprudenza di legittimità si era inizialmente orientata a ritenere che, in virtù della prevalenza delle esigenze pubblicistiche penali insite nel procedimento in cui si inserisce la misura cautelare reale, la garanzia ipotecaria, benché precedentemente iscritta, dovesse sempre cedere di fronte al sequestro e alla confisca, eccettuato il solo caso di trasferimento del bene pignorato intervenuto anteriormente alla confisca (Cass., Sez. 3, Sentenza n. 22814 del 7 ottobre 2013, Rv. 628730-01); per analoghe ragioni, Cass., Sez. 3, sentenza n. 30990 del 30 novembre 2018, Rv. 65186401, aveva affermato la prevalenza degli effetti della confisca penale, di qualunque natura, del bene sui diritti dei terzi (nella specie, i creditori aventi diritti reali di garanzia iscritti anteriormente), con il solo limite dell'aggiudicazione in favore di un terzo, se intervenuta prima della confisca in sede di esecuzione forzata.

11. In senso contrario, la giurisprudenza di questa Corte formatasi negli ultimi anni ha stabilito che «La speciale disciplina dettata dall'art. 55 del decreto legislativo n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), come modificata dalla legge n. 161 del 2017, è applicabile esclusivamente alle ipotesi di confisca ivi previste o da norme che esplicitamente vi rinviano (come l'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.), con conseguente prevalenza dell'istituto penalistico sui diritti reali dei terzi che, solo se di buona fede, possono vedere tutelate le loro ragioni in sede di procedimento di prevenzione o di esecuzione penale; viceversa, la predetta disciplina non è suscettibile di applicazione analogica a tipologie di confisca diverse, per le quali, nei rapporti con le procedure esecutive civili, vige il principio generale della successione temporale delle formalità nei pubblici registri, sicché, ai sensi dell'art. 2915 del codice civile, l'opponibilità del vincolo penale al terzo acquirente *in executivis* dipende dalla trascrizione del sequestro (*ex* art. 104 disp. att. c.p.p.) che, se successiva all'acquisto, impedisce la posteriore confisca del bene acquisito dal terzo *"pleno iure".»* (Cass. Sez. 3, 10 dicembre 2020, n. 28242, Rv. 659887-01).

12. La regola di prevalenza - secondo l'*ordo temporalis* delle formalità pubblicitarie (articoli 2643, 2644, 2808, 2915 del codice civile), sancita dalla decisione ora citata è stata ribadita da Cass. Sez. 3, 29 settembre 2021, n. 26327 (secondo cui «… il conflitto tra la confisca penale ed i diritti dei terzi va risolto in base all'art. 55 del decreto legislativo n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), esclusivamente nelle ipotesi di confisca ivi previste o da norme che esplicitamente vi rinviano (come l'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.). Solo in questi casi, pertanto, i terzi hanno l'onere di ricorrere all'incidente di esecuzione penale per vedere tutelate le proprie ragioni. Nelle restanti ipotesi di confisca, per contro, la prevalenza di questa rispetto ai diritti di chi abbia acquistato il bene confiscato (ovvero ne abbia domandato l'assegnazione in sede esecutiva, come per l'appunto nel caso di pignoramento presso terzi) andrà valutata in base alle regole generali: e dunque - a seconda dei casi - in base all'anteriorità della trascrizione o dell'acquisto del possesso.»), da Cass. Sez. 3, 22 marzo 2022, n. 9231, e da Cass. Sez. 2, 27 giugno 2024, n. 17813.

13. Il medesimo criterio di risoluzione dei conflitti - il citato *ordo temporalis* delle formalità pubblicitarie - ha trovato sporadiche conferme dalle Sezioni penali di questa Corte, ma l'orientamento della giurisprudenza penale non è omogeneo.

14. Cass. (pen.) Sez. 3, n. 51043 del 9 novembre 2018, …, ha statuito che, «tenuto anche conto del disposto dell'art. 2915 c.c., … l'opponibilità del vincolo penale al terzo acquirente dipende dalla trascrizione del sequestro (*ex* art. 104, disp. att. c.p.p.), che deve essere antecedente al pignoramento immobiliare venendo così a rappresentare il presupposto per la confisca anche successivamente all'acquisto. Diversamente, se la trascrizione del sequestro è successiva, il bene deve ritenersi appartenente al terzo *pleno iure* con conseguente impossibilità della confisca posteriore all'acquisto.»; analogamente, Cass. (pen.) Sez. 3, n. 30294 del 22 aprile 2021, …, Rv. 282140-02, ha affermato: «Nel caso di sequestro preventivo - nella specie, finalizzato alla confisca per equivalente - di un immobile pignorato, il vincolo penale è opponibile al terzo acquirente in buona fede solo qualora la trascrizione del provvedimento ablatorio sia antecedente a quella del pignoramento, in modo da rappresentare il presupposto per la legittimità della confisca, che può essere disposta anche successivamente all'acquisto. (In motivazione la Corte ha precisato che, qualora la trascrizione del sequestro sia successiva al pignoramento, il bene rimane nella titolarità del terzo *«pleno iure»,* con conseguente impossibilità di disporre la confisca posteriormente all'acquisto da parte del terzo aggiudicatario).»; i principî suesposti sono stati richiamati e ribaditi pure da Cass. (pen.) nn. 3636/2022, 36212/2023, 17897/2023 e 7706/2024.

15. In base a tali decisioni, la trascrizione del pignoramento, se anteriore a quella del sequestro, non determina l'improseguibilità dell'azione esecutiva intrapresa dal creditore e, soprattutto, l'acquisto compiuto da terzi di buona fede nell'ambito di tale procedimento è destinato a prevalere anche sulla confisca.



16. Tuttavia, in base a una complessa ricostruzione normativa (in particolare, degli articoli 104-*bis*, commi 1-*quater* e 1-*sexies*, disp. att. c.p.p. e 578-*bis* c.p.p.), Cass. (pen.) Sez. 3, n. 39201 del 15 dicembre 2020, dep. 2021, …, Rv. 282275-01, perviene alla diversa conclusione secondo cui anche i sequestri e le confische «ordinarie» sono disciplinati, in via indiretta, dal Codice antimafia, con la conseguenza che «in tema di confisca *ex* art. 12-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, la tutela dei terzi di buona fede, titolari di diritti acquisiti anteriormente al sequestro, è assicurata non attraverso l'inopponibilità nei loro confronti del provvedimento ablativo, ma riconoscendo agli stessi la possibilità di far valere le proprie ragioni in sede di esecuzione penale, nel contraddittorio con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, ai sensi delle disposizioni di cui al Titolo IV, Libro I, decreto legislativo n. 159 del 2011, ed in particolare degli articoli 52 e 55».

17. Un ulteriore e distinto indirizzo si rinviene nella più recente decisione di Cass. (pen.) Sez. 3, n. 40323 del 20 giugno 2024, …, Rv. 287179-01, che - sul presupposto di un'«evoluzione normativa, secondo cui il conflitto tra misure cautelari civili e misure cautelari penali (ivi comprese quelle di prevenzione) sia deciso non sulla base del criterio temporale bensì sulla base della graduazione degli interessi da tutelare, per cui prevalgono sempre le prime sulle seconde», afferma che il novellato art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. («nella parte in cui - secondo periodo del comma 1-*bis* - dispone che in caso di sequestro preventivo emesso a norma dell'art. 321, comma 2, del codice di procedura penale si applicano le disposizioni del Testo unico Antimafia») «rinvia al modello delineato dell'art. 55, decreto legislativo n. 159 del 2011, disciplina in modo omogeneo e unitario l'esecuzione di tutti i sequestri penali, tra cui quelli tributari … [e] non vi è dubbio che vi sia una prevalenza del sequestro penale e degli interessi pubblici a esso sottesi rispetto alla mera aspettativa civilistica a ottenere il decreto di trasferimento dopo l'aggiudicazione nella procedura esecutiva individuale o concorsuale»; con la stessa sentenza è stata dichiarata «manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, per contrasto con gli articoli 3, 25, 27, 41 e 42 della Costituzione, nella parte in cui, mediante il rinvio all'art. 104-*bis* disp. att. del codice di procedura penale, sancisce la prevalenza del sequestro penale, per gli interessi pubblici ad esso sottesi, rispetto al pignoramento civile e alla mera aspettativa civilistica correlata, trattandosi di scelta legislativa non irragionevole, giustificata anche dall'esistenza di strumenti di tutela del terzo di buona fede eventualmente pregiudicato».

La questione posta dal giudice di merito in relazione all'art. 317 c.c.i.i. (decreto legislativo n. 14 del 2019).

18. Rispetto all'orientamento consolidatosi nella giurisprudenza civile - che esclude l'applicabilità dell'art. 55 Codice Antimafia al sequestro preventivo *ex* art. 321, comma 2, c.p.p. finalizzato alla confisca «ordinaria» - il giudice dell'esecuzione del Tribunale di Pavia prospetta una possibile evoluzione, derivante dall'introduzione nell'ordinamento (e, soprattutto, dall'entrata in vigore, il 15 luglio 2022) dell'art. 317 («Principio di prevalenza delle misure cautelari reali e tutela dei terzi») del decreto legislativo n. 14 del 2019 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), secondo cui «Le condizioni e i criteri di prevalenza rispetto alla gestione concorsuale delle misure cautelari reali sulle cose indicate dall'art. 142 sono regolate dalle disposizioni del Libro I, titolo IV del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, salvo quanto previsto dagli articoli 318, 319 e 320. Per misure cautelari reali di cui al comma 1 si intendono i sequestri delle cose di cui è consentita la confisca disposti ai sensi dell'art. 321, comma 2, del codice di procedura penale, la cui attuazione è disciplinata dall'art. 104-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale.».

19. Il Tribunale ipotizza che la norma possa riguardare anche le procedure esecutive individuali (come affermato da una parte della giurisprudenza di merito), con la conseguente prevalenza, già stabilita *ex lege* per le procedure concorsuali, delle misure cautelari reali adottate in sede penale e, dunque, l'applicazione dell'art. 55 del decreto legislativo n. 159 del 2011 ad ogni tipo di sequestro preventivo a fini di confisca.

Inapplicabilità dell'art. 317 c.c.i.i. all'esecuzione individuale.

20. Come esplicitamente affermato da Cass. (pen.) Sez. U, n. 40797 del 22 giugno 2023, Fallimento…, con l'entrata in vigore della citata norma (cioè, l'art. 317 c.c.i.i.) «Deve ritenersi, pertanto, ora espressamente affermata, attraverso il richiamo alle disposizioni del codice antimafia, la prevalenza della misura cautelare sul vincolo derivante dalla procedura fallimentare. Il decreto legislativo n. 14 del 2019 si inserisce nel solco di altri interventi normativi recenti: la legge 17 ottobre 2017, n. 161 e il decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 avevano infatti allargato l'ambito applicativo delle disposizioni in punto di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati e di tutela dei terzi ed esecuzione del sequestro previste nel «Codice Antimafia» tant'è che la dottrina ha rilevato come «l'art. 317 assume portata precettiva globale, erigendo le regole di quest'ultimo a paradigma totalizzante». … Dunque, è possibile affermare che dalla data del 15 luglio 2022 (data di entrata in vigore della peculiare disciplina dettata dagli articoli 317 ss. del c.c.i.), vige una unitaria disciplina di carattere generale che regola i rapporti tra sequestro preventivo a fini di confisca e dichiarazione di liquidazione giudiziale, ovvero quella contenuta negli articoli 63 ss. decreto legislativo n. 159 del 2011, anch'essi opportunamente rimodulati, con inequivocabile prevalenza dello strumento penale.» (in pre-

cedenza, nello stesso senso, Cass. (pen.) Sez. 3, n. 3575 del 26 novembre 2021, dep. 2022, …, Rv. 283761-01, «anche se - sottolineano le Sezioni Unite - appare opinabile ricorrere alla nuova disciplina per inferirne criteri interpretativi con riferimento alle vicende insorte in precedenza».

21. La menzionata decisione di legittimità (la quale, tra l'altro, afferma che «alla curatela fallimentare, che ha un compito esclusivamente gestionale e mirato al soddisfacimento dei creditori, non si attaglia il concetto di appartenenza, preclusiva della confiscabilità *ex* art. 12-*bis*, decreto legislativo n. 74 del 2000») si riferisce in maniera espressa alla procedura concorsuale di liquidazione giudiziale (già di fallimento).

22. Essa non contiene, però, alcun riferimento alle procedure esecutive individuali ed è arbitrario attribuire all'art. 317 c.c.i.i. una portata precettiva più ampia, come invece sostenuto dalla giurisprudenza di merito secondo cui, «in considerazione della medesima finalità cui tendono tanto l'esecuzione individuale sui singoli beni del debitore quanto la liquidazione concorsuale dell'intero suo patrimonio, la disposizione di coordinamento introdotta con l'art. 317 codice della crisi d'impresa non può che trovare applicazione anche all'esecuzione forzata, apparendo, diversamente, irragionevole che l'esecuzione forzata possa proseguire anche se il bene viene sottoposto a sequestro preventivo *ex* art. 321, comma 2, c.p.p., mentre, al contrario, la liquidazione giudiziale (*olim* fallimento), su quei beni, debba arrestarsi».

23. Infatti, le regole del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza - e, segnatamente, il codificato principio della prevalenza della misura penale - non trovano diretta applicazione nell'esecuzione individuale, nemmeno allo scopo di colmare una pretesa lacuna normativa rispetto al vincolo del pignoramento (come invece ritenuto da una parte della dottrina e in alcuni precedenti giurisprudenziali).

24. In proposito si osserva che:

l'operazione dell'interprete diretta a colmare un vuoto legislativo costituisce un procedimento integrativo analogico, non ammesso, ai sensi dell'art. 14 delle preleggi, per una disciplina legislativa speciale come il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza e, in particolare, per una disposizione peculiare come l'art. 317 c.c.i.i.;

l'applicazione della disciplina del decreto legislativo n. 14 del 2019 non può desumersi nemmeno dalla reiterata affermazione giurisprudenziale secondo cui la dichiarazione di fallimento (oggi di liquidazione giudiziale) equivale a un «pignoramento universale», posto che la stessa si fonda comunque su un'impropria analogia (per pretesa *eadem ratio*) tra le procedure liquidatorie concorsuali e individuali (anzi, parafrasando Cass. Sez. 3, 31 luglio 2025, n. 22105, la circostanza che il legislatore - nello stabilire la prevalenza dello strumento penale sulla liquidazione giudiziale -non abbia fatto esplicito riferimento all'esecuzione forzata individuale ben può essere letta come una precisa scelta dello stesso legislatore, nel senso che *ubi lex voluit, ibi dixit*);

tantomeno possono trarsi elementi dal «presupposto implicito della indiscriminata prevalenza della prospettiva concorsuale, che talvolta s'è pure espressa in alcuna dottrina (e già con riguardo alla legge fallimentare) nel senso di un presunto ruolo «ancillare» e subalterno dell'esecuzione singolare, rispetto a quella collettiva», poiché «il contesto normativo e sistematico [è invece] improntato piuttosto - e *naturaliter* - ad indiscutibile equiordinazione, seppur in un quadro necessariamente coordinato ed unitario e nel rispetto dei corrispondenti poteri e prerogative di ciascun giudice» (così Cass. Sez. 3, 26 luglio 2023, n. 22715).

25. In definitiva, come correttamente osservato sul punto dal Procuratore Generale, «le esecuzioni individuali e quelle collettive debbono essere regolate dalla normativa ad esse dedicate senza che siano ipotizzabili ipotetici travasi di norme».

26. Di conseguenza, anche nell'ipotesi (frequente) di interventi di altri creditori nella procedura esecutiva (che per tale ragione non si trasforma in una liquidazione concorsuale), va escluso che la regola della prevalenza dello strumento penale dettata dall'art. 317 c.c.i.i. per la liquidazione giudiziale possa disciplinare l'esecuzione forzata individuale e i rapporti tra questa e il sequestro *ex* art. 321, comma 2, c.p.p. teso a una confisca «ordinaria» (che esula dalle norme del Codice Antimafia o da quelle che esplicitamente vi rinviano).

27. In altre parole, proprio perché l'art. 317 citato ha una portata applicativa limitata alla liquidazione concorsuale, la disposizione non assume di per sé la valenza di novità normativa idonea a modificare l'indirizzo giurisprudenziale che ha individuato l'*ordo temporalis* come criterio di risoluzione dei conflitti tra le misure adottate in sede penale e i gravami civili.

L'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, disp. att. c.p.p. (come modificato dal decreto legislativo n. 14 del 2019).

28. Si deve rilevare, però, che lo stesso decreto legislativo n. 14 del 2019 (con l'art. 373, comma 1, lett. *a)*, ha innovato un'altra disposizione dell'ordinamento e, cioè, il comma 1-*bis* dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.: rispetto al testo previgente («Il giudice che dispone il sequestro nomina un amministratore giudiziario ai fini della gestione. Si

applicano le norme di cui al Libro I, titolo III, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni»), il testo novellato - entrato in vigore il 15 luglio 2022 (e oggetto pure di una modesta modifica ad opera dell'art. 41, comma 1, lett. *l)*, del decreto legislativo n. 150 del 2022) - sancisce: «Si applicano le disposizioni di cui al Libro I, titolo III, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni nella parte in cui recano la disciplina della nomina e revoca dell'amministratore, dei compiti, degli obblighi dello stesso e della gestione dei beni. In caso di sequestro disposto ai sensi dell'art. 321, comma 2, del codice o di confisca ai fini della tutela dei terzi e nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziaria si applicano, altresì, le disposizioni di cui al titolo IV del Libro I del citato decreto legislativo» (enfasi aggiunta).

29. Il secondo periodo della menzionata norma riguarda, da un lato, il rapporto tra i sequestri penali e le procedure concorsuali (ribadisce, da un diverso angolo di visuale, il contenuto dell'art. 317 c.c.i.i.) e, dall'altro, fa riferimento alla «tutela dei terzi».

30. Secondo una lettura dottrinale, «In forza della norma, tutti i diritti dei terzi garantiti dal codice antimafia verrebbero parimenti tutelati dinanzi al sequestro finalizzato alla confisca, secondo la stessa procedura del codice antimafia. Inoltre, i diritti in questione sarebbero tutelati ai sensi del codice antimafia, dinanzi ad ogni tipo di sequestro finalizzato alla confisca, vale a dire alla confisca del prezzo o profitto del reato, ovvero dell'equivalente, alla confisca in casi particolari ai sensi dell'art. 240-*bis* c.p., alla confisca misura di prevenzione, a conferma della svolta evolutiva impressa dal nuovo codice della crisi, attraverso il superamento del c.d. «doppio statuto di tutela» dei creditori, che caratterizza il vigente sistema di garanzie dei diritti dei terzi. E si tratterebbe di una tutela estesa «oltre i casi di coesistenza di una procedura concorsuale», come si desume dal nuovo comma 1-*bis* dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., «in cui la congiunzione «e» non vale a circoscrivere alla sola liquidazione giudiziale l'ambito della salvaguardia delle pretese dei terzi». «Sembra», infatti, «che il legislatore abbia colto l'occasione della riforma «fallimentare», per ovviare anche ai dubbi e ai problemi interpretativi creati proprio dalle recenti interpolazioni del 2017 e del 2018 all'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.».»; un altro autore rileva che «è opportuno ricordare che nel sistema delineato dal codice antimafia l'accertamento delle pretese dei terzi deve avvenire attraverso la procedura descritta dagli articoli 57 ss. destinata, quindi, a diventare - grazie al richiamo contenuto nel nuovo art. 104 bis, comma 1-*bis*, disp. att. c.p.p. - la normativa di riferimento in ordine alle modalità di accertamento dei diritti dei terzi rispetto a tutti i casi in cui sia disposto un sequestro ai sensi dell'art. 321, comma 2, c.p.p. Del resto, la prospettiva di ampliamento delle regole poste a tutela dei terzi oltre i casi di coesistenza di una procedura concorsuale si percepisce nel testo del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., in cui la congiunzione «e» non vale a circoscrivere alla sola liquidazione giudiziale l'ambito della salvaguardia delle pretese dei terzi».

L'applicabilità del Codice Antimafia nell'esecuzione individuale in forza del novellato art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, disp. att. c.p.p.

31. Il dato letterale dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. applicabile alla fattispecie *de qua* (e non ai sequestri presi in considerazione dai precedenti di legittimità già richiamati, ad eccezione di Cass. (pen.) n. 40323/2024) - che distingue come autonomi concetti la «tutela dei terzi» dai rapporti con le procedure concorsuali - costituisce elemento di novità idoneo a giustificare il superamento dell'orientamento inaugurato da Cass. Sez. 3, 10 dicembre 2020, n. 28242.

32. Infatti, la nozione di «tutela dei terzi» è talmente ampia da comprendere anche i creditori, pignorante e intervenuti, di una procedura esecutiva individuale avente ad oggetto i beni colpiti dal sequestro preventivo, nonché l'aggiudicatario degli stessi.

33. Inoltre, pur dovendosi negare (per le suesposte ragioni) una sua applicazione diretta, l'art. 317 c.c.i.i. (anch'esso, come già detto, entrato in vigore il 15 luglio 2022) determina innovazioni che, sotto il profilo sistematico (e, quindi, indirettamente), vanno considerate per interpretare l'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.:

escludendo l'applicabilità dell'art. 55 Codice Antimafia in caso di sequestro «ordinario», a dispetto del favor legislativo per la liquidazione concorsuale, i creditori, soprattutto se garantiti da ipoteca, avrebbero maggiore interesse a promuovere espropriazioni individuali dei beni colpiti dalla misura cautelare, date le condizioni e limitazioni a cui sono assoggettati i loro crediti dallo strumento penale;

in particolare, non sembra ragionevole che la prosecuzione della liquidazione giudiziale (che è recessiva rispetto alla misura cautelare penale *ex* art. 317 c.c.i.i.) sia preclusa dal sopravvenuto sequestro e dall'affidamento dei beni all'amministratore giudiziario e che, ciononostante, possa invece essere iniziata o proseguita dal creditore fondiario (*ex* art. 41 T.U.B.) un'esecuzione individuale riguardante i medesimi cespiti (se gravati da ipoteca e/o pignoramento anteriori), addirittura pervenendo al trasferimento coattivo di beni che, senza l'iniziativa del fondiario, sarebbero stati acquisiti dallo Stato a titolo originario;

nell'ipotesi ora formulata (che non è residuale, essendo tutt'altro che infrequente l'azione esecutiva del creditore ipotecario fondiario), poi, la diversa opponibilità del sequestro penale si riverbererebbe sulla tutela dell'aggiudicatario, col paradossale effetto di attribuire - per la regola dell'*ordo temporalis* - indiscutibile prevalenza all'aggiudicazione se l'esecuzione (alla quale si ricollega l'acquisto *ex* art. 2919 del codice civile) è esercitata nonostante la liquidazione giudiziale, mentre, stando a quanto statuito da Cass. (pen.) Sez. 3, n. 40323 del 20 giugno 2024, …, «non vi è dubbio che vi sia una prevalenza del sequestro penale e degli interessi pubblici a esso sottesi rispetto alla mera aspettativa civilistica a ottenere il decreto di trasferimento dopo l'aggiudicazione nella procedura esecutiva individuale o concorsuale» (in realtà, sotto il profilo civilistico, questa affermazione pare in contrasto col disposto dell'art. 187-*bis* disp. att. c.p.c., come interpretato da Cass. Sez. U., 30 giugno 2006, n. 25507, Cass. Sez. U., 28 novembre 2012, n. 21110, e anche da Cass. Sez. 3, 18 gennaio 2024, n. 2020, ma - come ricordato anche dalla citata decisione - le ragioni dell'aggiudicatario devono necessariamente farsi valere in sede di esecuzione penale e, dunque, sarà l'orientamento delle Sezioni penali a trovare concreta applicazione).

34. Sia in base a un'interpretazione letterale della disposizione (dove la tutela dei terzi non è in endiadi coi rapporti con la liquidazione giudiziale, ma identifica un altro ambito applicativo, indipendente dall'altro), sia per ragioni di coerenza logica e sistematica, oltre che per l'evidente tendenza legislativa ad estendere le norme del Codice Antimafia al di là del loro originario campo di applicazione, si deve concludere che, in forza del novellato art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, disp. att. c.p.p., le regole del decreto legislativo n. 159 del 2011 disciplinano anche i rapporti tra il sequestro *ex* art. 321, comma 2, c.p.p. preordinato alla confisca cosiddetta «ordinaria» e le procedure esecutive individuali, nonché la stessa confisca (che, pacificamente, determina l'acquisizione a titolo originario in favore dello Stato).

35. Ritiene questa Corte, dunque, che la corretta interpretazione dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. (nella sua formulazione applicabile dal 15 luglio 2022) conduca a rispondere al quesito posto dal Tribunale di Pavia nel senso che, in caso di sequestro *ex* art. 321, comma 2, c.p.p., le disposizioni di cui al titolo IV del Libro I del Codice Antimafia (segnatamente, l'art. 55) si applicano anche nelle procedure esecutive individuali, dovendosi ritenere superato dall'innovazione normativa l'orientamento che privilegiava - in caso di sequestro volto alla confisca «ordinaria» - il criterio dell'*ordo temporalis* delle formalità pubblicitarie.

36. Ad avviso di questa Corte, è questa l'unica possibile lettura dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. in base al tenore letterale della vigente norma ed alle ragioni logico-sistematiche suesposte, insuscettibile di qualsiasi alternativa interpretazione costituzionalmente orientata.

Questione di legittimità costituzionale.

37. Muovendo da tale conclusione, però, l'ulteriore estensione delle regole del Codice Antimafia anche in caso di procedura esecutiva individuale espone l'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. (e, con esso, l'applicazione del decreto legislativo n. 159 del 2011) al contrasto con gli articoli 3, 24, 42 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, Prot. Addiz. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

38. Il Codice Antimafia delinea un sistema concorsuale di soddisfacimento del credito, al quale accedono i creditori che vantano pretese risultanti da atti aventi data certa anteriore al sequestro, nonché diritti reali di garanzia costituiti in epoca antecedente al sequestro; oltre all'anteriorità del credito (o del diritto), occorre dimostrare che esso non è strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, la buona fede del creditore, l'incapienza del patrimonio del proposto al soddisfacimento del credito (per i soli creditori chirografari); l'accertamento dei predetti requisiti è attribuito al giudice penale con la verifica di cui agli articoli 57 ss. del decreto legislativo n. 159 del 2011 (la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 27/2019 sottolinea che «la giusta esigenza di evitare manovre collusive con il debitore sottoposto a procedimento di prevenzione - manovre in ipotesi finalizzate a porre in salvo una parte dei suoi beni dalla prospettiva del sequestro e della successiva confisca - può infatti essere soddisfatta attraverso la verifica … delle condizioni già imposte in via generale dall'art. 52 del decreto legislativo n. 159 del 2011 per il soddisfacimento dei diritti di credito dei terzi»); in ogni caso, in forza dell'art. 53 del Codice, «i crediti per titolo anteriore al sequestro, verificati ai sensi delle disposizioni di cui al capo II, sono soddisfatti dallo Stato nel limite del 60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati, risultante dal valore di stima o dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi, al netto delle spese del procedimento di confisca nonché di amministrazione dei beni sequestrati e di quelle sostenute nel procedimento di cui agli articoli da 57 a 61».

39. Una condivisibile dottrina osserva che «tale disciplina trovava la sua *ratio* - anche con riferimento al meccanismo di gestione dei crediti - alla luce delle caratteristiche delle misure di prevenzione e di quelle misure penali «allargate», connotate dal particolare allarme sociale, alle prime avvicinabili. Tale *ratio* - a ben vedere - viene meno, se il Codice antimafia viene utilizzato come disciplina di carattere generale per «tutte» le misure, o, in altri termini, se una disciplina generale vuole essere, forse, andrebbe rivisitata la disciplina della gestione del credito, destinato - all'attualità - sempre a scontare il limite del 60 per cento».



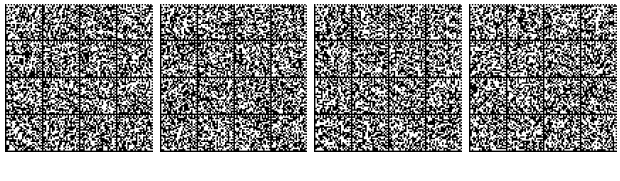
40. Non dissimile è il rilievo svolto da Cass. (pen). Sez. 1, n. 7706 del 21 febbraio 2024, Fallimento…: «… la disciplina stabilita dal codice antimafia consentirebbe di tutelare la posizione di un creditore ipotecario, il quale, ai sensi dell'art. 2741 del codice civile, sarebbe assistito da una causa legittima di prelazione, sempre che esso sia costituito anteriormente rispetto al provvedimento ablativo … E, tuttavia, non può sottacersi che secondo la disciplina in questione, e in particolare secondo quanto stabilito dall'art. 53, comma 1, i crediti per titolo anteriore al sequestro, verificati ai sensi delle disposizioni di cui al capo II, possono essere soddisfatti dallo Stato soltanto nel limite del 60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati, risultante dal valore di stima o dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi, al netto delle spese del procedimento di confisca nonché di amministrazione dei beni sequestrati e di quelle sostenute nel procedimento di cui agli articoli da 57 a 61. Dunque, la tutela accordata al terzo, anche se di buona fede e anche se assistito da una posizione rafforzata dalla presenza di garanzie reali e di privilegi, non è pienamente satisfattiva in base alle disposizioni del codice antimafia, potendo risultare in parte recessiva per il sopravvenire di una misura ablativa nemmeno direttamente correlata, come nel caso della confisca per equivalente, allo svolgimento di una attività criminosa.».

41. Ad avviso del Collegio, l'applicazione del Codice Antimafia in caso di sopraggiunto sequestro preventivo finalizzato a confisca «ordinaria» e, quindi, la sottoposizione della soddisfazione del creditore ipotecario alle stringenti condizioni del Codice Antimafia (che impone persino la prova della buona fede) appaiono contrarie agli articoli 3, 24 e 42 della Costituzione, poiché irragionevolmente si pregiudica la possibilità del creditore ipotecario, ancorché estraneo a qualsivoglia attività criminale del debitore (come nel caso, lampante, di confisca per equivalente: nella quale la relazione del bene costituito a garanzia ipotecaria con le condotte criminose sanzionate con la confisca è ancora più labile e di indefinibile identificazione), di soddisfarsi in via esecutiva sul bene oggetto di un diritto reale di garanzia, che gli attribuisce lo ius *sequelae* e il diritto a essere soddisfatto con preferenza in sede espropriativa e senza alcuna limitazione non derivante dall'eventuale incapienza del bene staggito.

42. Sulla tutela costituzionale della garanzia ipotecaria, infatti, si devono richiamare le statuizioni della sentenza della Corte costituzionale n. 160 del 3 ottobre 2024 (peraltro, citata anche da Cass. Sez. 3, 9 gennaio 2025, n. 565, Rv. 673536-02): «Il credito garantito da ipoteca gode nell'ordinamento giuridico di una protezione peculiare, che discende dalla realità del diritto di garanzia e dalla sua accessorietà al credito. Il diritto di ipoteca attribuisce al titolare: lo ius *sequelae*, che consente di far valere la garanzia anche nei confronti dei terzi acquirenti del bene (ai sensi e nei limiti di cui agli articoli 2858 e seguenti del codice civile); lo ius *distrahendi*, che permette al creditore di far espropriare i beni vincolati a garanzia del suo credito; e lo ius *praelationis*, che comporta la facoltà di soddisfare la pretesa creditoria con preferenza sul prezzo ricavato dalla vendita forzata (articoli 2741, primo comma, e 2808 del codice civile, nonché art. 510, secondo comma, del codice di procedura civile). Al contempo, in caso di cessione del credito, l'accessorietà della garanzia fa sì che il diritto reale si trasferisca insieme con il credito (art. 1263, primo comma, del codice civile). L'ipoteca, dunque, compone il patrimonio del creditore; comporta, in caso di espropriazione per pubblica utilità, un obbligo indennitario al pari degli altri diritti reali, come previsto dall'art. 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo *A)*» e gode di una tutela riconducibile all'art. 42 della Costituzione. Inoltre, essendo una garanzia accessoria al credito, essa è attratta nell'alveo protettivo dell'art. 24 della Costituzione, quale strumento vòlto ad assicurare una tutela preferenziale del credito in sede esecutiva. Come questa Corte ha più volte affermato, «la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 della Costituzione comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale» (ex plurimis*,* sentenze n. 159 del 2023, n. 228 e n. 140 del 2022, n. 128 del 2021).».

43. Con la pronuncia ora menzionata, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli articoli 3, 24 e 42 della Costituzione - di norme (art. 7, comma 3, della legge n. 47 del 1985 e art. 31, comma 3, primo e secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) che sacrifica(va)no interamente il diritto di ipoteca, senza proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, imponendo un irragionevole sacrificio al creditore ipotecario, non responsabile degli abusi compiuti.

44. Ritiene questa Corte che analoghe considerazioni possano essere svolte in riferimento alla questione qui esaminata, sia per l'illogica attribuzione ad un creditore terzo (anche rispetto alle vicende penali) dell'onere di dimostrare la mancanza di strumentalità del credito all'attività criminale e la propria buona fede rispetto a una confisca per equivalente (come quella a cui è teso il sequestro *ex* art. 321, comma 2, c.p.p. interferente con la procedura esecutiva del Tribunale di Pavia), sia per l'estraneità dell'estesa applicazione del Codice Antimafia a situazioni avulse dalla *ratio* legis che aveva ispirato le disposizioni del decreto legislativo n. 159 del 2011, sia per l'ingiustificato sacrificio imposto *ex lege* al diritto di credito (che, una volta provate le condizioni richieste dall'art. 52 del Codice Antimafia, è comunque destinato a subire una falcidia del 40%).



45. A tanto si aggiunge che, secondo la Corte di Strasburgo, il diritto di credito rientra tra i *biens* o *assets* ai quali si riferisce la tutela dell'art. 1, Prot. Addiz. 1 CEDU, di talché la lesione inferta ai creditori (non solo agli ipotecari, ma anche ai privilegiati e persino ai chirografari) dall'applicazione indiscriminata e generalizzata del Codice Antimafia (in base all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, disp. att. c.p.p.) determina una frizione con l'art. 117 della Costituzione.

46. Sempre in riferimento all'art. 1, Prot. Addiz. 1, CEDU, l'estensione normativa della portata applicativa del Codice Antimafia pregiudica il patrimonio dell'aggiudicatario e, in particolare, lo ius *ad rem* acquisito al momento dell'aggiudicazione.

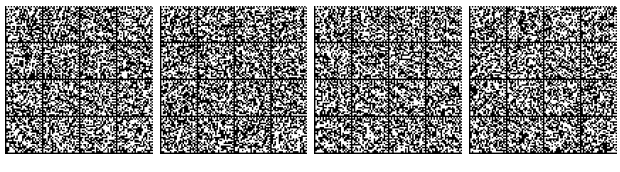
47. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «… l'aggiudicazione …, in forza dell'art. 187-*bis* disp. att. cod. proc. civ., dà titolo all'aggiudicatario non inadempiente al versamento del prezzo a conseguire il trasferimento qualunque sia l'esito della procedura» (così Cass. Sez. U., 14 dicembre 2020, n. 28387 e, analogamente, si sono espresse numerose altre pronunce di legittimità, precedenti e successive) e «L'aggiudicatario … acquista un vero e proprio diritto al trasferimento coattivo del bene sospensivamente condizionato al versamento del prezzo … il legislatore, infatti, ha evidentemente ritenuto che il soddisfacimento dell'interesse pubblico all'efficienza del sistema delle vendite coattive debba comportare la prevalenza dell'interesse dell'aggiudicatario ad ottenere il trasferimento, dopo la partecipazione ad una valida procedura, rispetto all'interesse del debitore a mantenere la proprietà del bene aggiudicato, con il solo limite dell'aggiudicazione ad un prezzo che non sia notevolmente inferiore a quello giusto» (così Cass. Sez. 1, 13 luglio 2004, n. 12969).

48. È evidente che l'acquisizione a titolo originario al patrimonio dello Stato per effetto di una confisca sopravvenuta all'aggiudicazione e preceduta da un sequestro successivo al pignoramento (o addirittura all'aggiudicazione stessa) determina una totale compromissione del diritto dell'aggiudicatario (pregiudizio che, del resto, si è verificato proprio nella fattispecie decisa da Cass. (pen.) n. 40323/2024, già sopra richiamata).

49. In proposito, va altresì osservato che, a parere di questo Collegio, la questione non può essere apoditticamente liquidata in base a una presunta prevalenza degli interessi «pubblicistici» di contrasto al crimine (sottesi agli strumenti penali) sugli interessi «privatistici» della tutela dell'aggiudicatario (e/o dei creditori).

50. A conferma del rilievo pubblicistico degli interessi sottesi all'espropriazione forzata si ribadisce quanto già statuito da Cass. Sez. 3, 8 febbraio 2019, n. 3709: «Il problema del conflitto fra i creditori pignoranti e lo Stato che confisca il medesimo immobile si svolge sul piano dei principi generali. Da un lato, emerge l'interesse pubblico a reprimere il fenomeno della criminalità organizzata, soprattutto nella sua dimensione economica, sottraendole i patrimoni provento di reato ed evitando il finanziamento di ulteriori attività illecite. Sul versante opposto si pone il diritto del creditore a soddisfarsi sui beni del debitore, che trova la sua consacrazione non solo nell'art. 2740 del codice civile, ma anche nei principi costituzionali di tutela giurisdizionale dei diritti (art. 24 della Costituzione), dell'iniziativa economica (art. 41 della Costituzione) e della proprietà privata (art. 42 della Costituzione). Vengono in rilevo, inoltre, i princìpi fondamentali del giusto processo e della sua ragionevole durata (art. 111 della Costituzione). Il processo esecutivo, infatti, non si sottrae all'esigenza pubblicistica di uno svolgimento rapido ed efficiente. In particolare, sotto quest'ultimo profilo, assume rilievo centrale la fase liquidatoria: l'espropriazione forzata sarà tanto più efficiente, quanto più elevato sia il prezzo di aggiudicazione e minore il numero dei tentativi di vendita. Pertanto, approntare le condizioni alle quali la vendita forzata è maggiormente fruttuosa significa dare concreta attuazione al principio del giusto processo anche dell'ambito dell'espropriazione forzata. Una delle componenti che concorre in modo significativo all'efficienza delle vendite giudiziarie è rappresentata dalla tutela dell'aggiudicatario. Infatti, la partecipazione ad un'asta giudiziaria sarà tanto più «appetibile», quanto minori siano le incertezze in ordine alla stabilità degli effetti dell'aggiudicazione. La prospettiva di un acquisto stabile e sicuro attira un più elevato numero di partecipanti all'asta e determina una più animata competitività nella gara, e quindi, si traduce, in ultima analisi, in un maggior ricavo in minor tempo. Sebbene l'aggiudicatario non vanti sul bene espropriato un diritto soggettivo pieno, quanto piuttosto un'aspettativa, questa non è di mero fatto, bensì di diritto.».

51. Va, dunque, rilevata di ufficio e sottoposta alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, disp att. c.p.p. [così come interpretato in questa sede e pure da Cass. (pen.) n. 40323/2024] nella parte in cui prevede che, nei rapporti con le procedure esecutive individuali, anche al sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente ai sensi degli articoli 321, comma 2, c.p.p. e 322-*ter* c.p., nonché alla confisca stessa, si applica la disciplina del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (cosiddetto Codice Antimafia), anziché la regola dell'*ordo temporalis* delle formalità pubblicitarie, la quale consentirebbe, invece, di evitare un grave, irragionevole e ingiustificato pregiudizio ai diritti dei creditori e dell'aggiudicatario o dell'acquirente *in executivis*, neppure in alcun modo giustificato dalle peculiari esigenze di prevenzione proprie di quella normativa speciale.



Rilevanza della questione nel presente giudizio.

52. Per concludere, la questione di legittimità costituzionale deve potersi dire ammissibile e rilevante anche nel procedimento per rinvio pregiudiziale.

53. In proposito, si osserva che la Corte costituzionale - con la sentenza n. 119 del 25 giugno 2015, riguardante un'ordinanza di rimessione emessa nell'ambito di un giudizio di legittimità destinato ad essere definito (non già con una decisione nel merito, *ma)* con l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge ai sensi dell'art. 363, comma 3, c.p.c. - ha statuito che, «così com'è indubitabile che la Corte di cassazione sia organicamente inserita nell'ordine giudiziario, altrettanto indubitabile è l'inerenza alla funzione giurisdizionale dell'enunciazione del principio di diritto da parte del giudice di legittimità, quale massima espressione della funzione nomofilattica che la stessa Corte di cassazione è istituzionalmente chiamata a svolgere. Va del resto esclusa la necessità che il procedimento *a quo* si concluda con una decisione che abbia tutti gli effetti usualmente ricondotti agli atti giurisdizionali. La funzione nomofilattica svolta dalla Corte di cassazione con l'enunciazione del principio di diritto, ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., costituisce, infatti, espressione di una giurisdizione che è (anche) di diritto oggettivo, in quanto volta a realizzare l'interesse generale dell'ordinamento all'affermazione del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto. L'accesso al sindacato di costituzionalità attraverso il giudizio di cui all'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., se non determina quindi alcun superamento del carattere pregiudiziale della questione, neppure modifica il modello incidentale del controllo di legittimità. L'incidentalità, infatti, discende dal compito della Corte di cassazione di enunciare il principio di diritto sulla base della norma che potrà risultare dalla pronuncia di illegittimità costituzionale e che sarà, in ogni caso, «altro» rispetto ad essa. È in tal modo che si realizza l'interesse generale dell'ordinamento alla legalità costituzionale attraverso l'incontro ed il dialogo di due giurisdizioni che concorrono sempre - e ancor più in questo caso - alla definizione del diritto oggettivo. Ed è un dialogo che si rivela particolarmente proficuo, specie laddove sia in gioco l'estensione della tutela di un diritto fondamentale.».

54. Le medesime argomentazioni suffragano il giudizio di rilevanza in questo procedimento, volto all'enunciazione del principio di diritto ai sensi dell'art. 363-*bis* c.p.c., norma che, forse anche più dell'art. 363, comma 3, c.p.c., «esalta il ruolo nomofilattico che è proprio della Corte di cassazione», avendone introdotto un profilo con inedite, ma potenzialmente proficue, caratteristiche preventive.

55. Inoltre, la questione relativa all'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. assume rilevanza (ancorché mediata) nella procedura esecutiva pendente innanzi al Tribunale di Pavia, atteso che il rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis* c.p.c. è teso alla formulazione di un principio di diritto vincolante per il giudice di merito.

56. Vanno, pertanto, impartite le disposizioni di cui appresso per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la contestuale sospensione del presente procedimento di rinvio pregiudiziale fino alla definizione del relativo incidente.

P.Q.M.

La Corte, visto l'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953,

*rimette alla Corte costituzionale, ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza per le ragioni esposte in motivazione, la questione di legittimità costituzionale - per violazione degli articoli 3, 24, 42 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, Prot. Addiz. 1 alla CEDU - dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, disp att. c.p.p. (come novellato dal decreto legislativo n. 14 del 2019 e applicabile dal 15 luglio 2022) nella parte in cui prevede che, nei rapporti con le procedure esecutive individuali, anche al sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente ai sensi degli articoli 321, comma 2, c.p.p. e 322-*ter *c.p., nonché alla confisca stessa, si applica la disciplina del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, anziché la regola dell'ordo temporalis delle formalità pubblicitarie;*

sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile, in data 8 ottobre 2025.

Il Presidente: DE STEFANO

25C00312

N. **254**

Ordinanza del 17 novembre 2025 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Firenze sul ricorso proposto da Studio notarile Gunnella - Valia Associazione Professionale, Vincenzo Gunnella e Caterina Valia contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Firenze

Tributi – Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) – Redditi prodotti in forma associata – Omessa previsione dell'esenzione dall'IRAP per le associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata dell'attività notarile.

– Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), art. 1, comma 8, in combinato disposto con l'art. 5, comma 3, lettera *c*) del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI PRIMO GRADO DI FIRENZE

SEZIONE 1

riunita in udienza il 23 ottobre 2025 alle ore 11,00 con la seguente composizione collegiale:

Genovese Francesco Antonio SA, Presidente;

Modena Marco, relatore;

Braconi Giovanni, giudice;

in data 23 ottobre 2025 ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso n. 1074/2024 depositato il 13 settembre 2024

proposto da:

Studio Notarile Gunnella - Valia Associazione Professionale - 03707570481;

difeso da:

Thomas Tassani - TSSTMS73L17H223G;

rappresentato da:

Vincenzo Gunnella - GNNVCN55R11H501E;

rappresentante difeso da:

Thomas Tassani - TSSTMS73L17H223G

ed elettivamente domiciliato presso thomas.tassani@ordineavvocatibopec.it

contro: Agenzia entrate direzione provinciale Firenze - Via Santa Caterina D'Alessandria 23 - 50129 Firenze (FI);

elettivamente domiciliato presso: dp.firenze@pce.agenziaentrate.it

Vincenzo Gunnella - GNNVCN55R11H501E

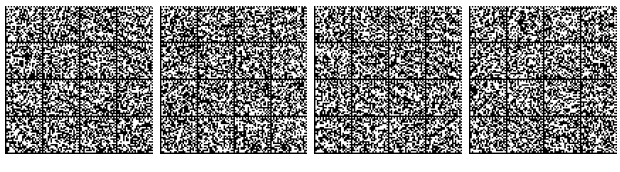
elettivamente domiciliato presso: thomas.tassani@ordineavvocatibopec.it

Caterina Valia — VLACRN76L43D122P

elettivamente domiciliato presso thomas.tassani@ordineavvocatibopec.it

avente ad oggetto l'impugnazione di: Diniego rimborso IRAP 2022

a seguito di discussione in pubblica udienza e visto il dispositivo n. 657/2025 depositato il 23 ottobre 2025.



ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

L'associazione professionale «Studio notarile Gunnella-Valia» ha proposto istanza di rimborso, *ex* art. 21, comma 2, decreto legislativo n. 546/92, dell'IRAP versata (al solo fine di evitare sanzioni) per il 2022, sostenendo di doverne andare esente in forza dell'art. 1, comma 8, legge n. 234/21, che ha escluso dall'IRAP stessa le persone fisiche esercenti attività commerciali, ed arti e professioni, e ha poi proposto ricorso avverso il silenzio-rigetto dell'Agenzia delle entrate. Sostiene parte ricorrente che l'attività professionale è sempre personale, nonostante il contratto associativo, e ciò è tanto più vero per l'attività notarile, che implica l'esercizio di una pubblica funzione, onde l'associazione professionale, in questo caso, non ha neppure rilevanza esterna, e resta un patto interno volto a razionalizzare e ripartire investimenti, spese e ricavi. Sarebbe quindi errato continuare a sottoporre ad IRAP l'associazione professionale, quando le persone fisiche esercenti la stessa professione ne vengono esentate, ponendo la legge n. 234/21 il discrimine tra soggetti e non soggetti a IRAP non più sulla base della dimensione organizzativa, ma soltanto sulla dicotomia persona fisica-persona giuridica, ed essendo un'associazione professionale realtà completamente diversa dalla società commerciale, in quanto con essa non si realizza la «spersonalizzazione», e ciò sempre con particolare riferimento all'attività notarile. In subordine, ove si ritenesse condivisibile l'orientamento espresso con circolare 4/E/2022 dell'Agenzia delle entrate, che ritiene invece ancora soggette ad IRAP le associazioni professionali, parte ricorrente chiede di sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa così interpretata, «nella parte in cui non prevede l'applicazione dell'esclusione IRAP anche alle associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata dell'attività notarile» per contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione restando ingiustificabile il diverso trattamento riservato ai notai associati rispetto a quelli non associati. Si è costituita con contro-deduzioni l'Agenzia delle entrate, chiedendo il rigetto del ricorso essenzialmente in base all'art. 5, comma 3, lettera *c)* TUIR (decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986), che prevede un'espressa equiparazione delle associazioni professionali alle società semplici, alla quale restano soggette anche le associazioni professionali tra notai. Anche l'eccezione di legittimità costituzionale sarebbe da respingere, non ravvisandosi motivi per sottrarre l'attività notarile all'IRAP, a differenza di altre professioni. L'associazione ricorrente ha poi depositato una memoria illustrativa con cui ha ribadito e illustrato le proprie posizioni alla luce delle specifiche caratteristiche dell'attività notarile e della normativa ad essa rivolta (rilevanza pubblicistica, divieto di svolgere la professione in forma societaria, obbligo, per i singoli notai, anche nel caso di attività associata, di tenere distinti i repertori), ed ha avanzato un'ipotesi di incostituzionalità anche alla luce dell'art. 41 della Costituzione, in quanto la normativa disincentiverebbe i notai ad associarsi anziché rafforzarsi sinergicamente con altri. Sono poi intervenuti volontariamente i due notai associati, ciascuno come singolo, aderendo al ricorso dell'associazione professionale.

All'odierna udienza la causa è stata discussa.

Ritiene questa Corte, che, alla luce dell'art. 5, comma 3, lettera *c)*, TUIR, non sia sostenibile la tesi avanzata in via principale. L'espressa equiparazione alle società semplici, «ai fini delle imposte sui redditi», delle associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti o professioni, da un lato, per l'ampiezza della definizione, si applica sicuramente anche alle associazioni tra notai di cui all'art. 82 della legge n. 89/1913, e dall'altra implica il loro assoggettamento ad IRAP — che è sicuramente un'imposta sui redditi - dato che le società semplici sono all'IRAP stessa espressamente sottoposte ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo n. 446/1997. Risulta tuttavia non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in via subordinata, dalla parte ricorrente, la quale però, per risultare ammissibile, deve coinvolgere l'art. 1, comma 8, legge n. 234/21 non isolatamente considerato, ma nel combinato disposto (non già con l'art. 2, comma 1, decreto legislativo n. 446/97, come suggerisce parte ricorrente nella memoria illustrativa, ma) con l'art. 5, comma 3, lettera *c)* TUIR.

L'esercizio dell'attività notarile ricade nell'ambito di disciplina della legge n. 1915 del 23 novembre 1939 n. 1815 (che riguarda in generale delle associazioni professionali) nonché della legge notarile n. 89 del 16 febbraio 1913. Le associazioni professionali regolate dalla legge n. 1815/1939 sono considerate quali autonomi centri di imputazione di rapporti giuridici *ex* art. 36 del codice civile (associazioni atipiche non riconosciute) prive di personalità giuridica (fra le tante, Cassazione 10 settembre 2019, n. 22616; Cassazione 10 aprile 2018, n. 8768; Cassazione 26 luglio 2016, n. 15417; Cassazione 4 marzo 2016, n. 4268; Cassazione 13 aprile 2007, n. 8853). Il contratto associativo non determina alcuna deroga al principio di personalità della prestazione professionale di cui all'art. art. 2232, del codice civile. Ne sono un chiaro esempio le innumerevoli disposizioni e le soluzioni del diritto vivente che, tra l'altro, impongono al professionista facente parte di un'associazione professionale di eser-

citare direttamente e personalmente l'incarico professionale (art. 10, comma 6, lett. c, legge n. 183/2011 e art. 5, decreto ministeriale n. 34/2013 — Cassazione nn. 6994/07, 22404/04 e 13142/03), che prevedono la responsabilità professionale del singolo professionista anche in presenza di una associazione professionale (Cassazione 26 luglio 2017, n. 18393; Cassazione 1° aprile 2008, n. 8445; Cassazione 11 dicembre 2007, n. 25953; Cassazione 10 dicemrbe 2008, n. 28957), che riconoscono il diritto del cliente di scegliere il soggetto al quale affidare l'incarico (art. 10, comma 6, legge n. 183/2011). La riferibilità della prestazione e dell'attività al singolo professionista, già desumibile dalla disciplina delle associazioni professionali, è ancor più evidente ed inderogabile con riferimento all'esercizio della funzione notarile. In primo luogo, è necessario evidenziare che l'attività notarile assume i connotati di una pubblica funzione, che per legge non può essere esercitata in forma societaria, perché non può in nessun modo ammettersi un qualunque tipo di spersonalizzazione dell'attività medesima derivante dalla struttura collettiva (Relazione accompagnatoria al decreto ministeriale 8 febbraio 2013, n. 34: «deve ritenersi che lo svolgimento di pubbliche funzioni, quale quella notarile, non può costituire oggetto di attività in forma societaria»). La legge notarile, nella medesima prospettiva, ha fortemente limitato la rilevanza delle associazioni notarili, che hanno solo lo scopo di «mettere in comune, in tutto o in parte, i proventi delle loro funzioni e ripartirli, poi, in tutto o in parte, in quote uguali o disuguali» (art. 82, legge notarile), senza però alterare l'assoluta personalità dello svolgimento della pubblica funzione, comunque riferibile al singolo notaio e mai all'associazione. La Corte di Cassazione ha chiaramente statuito che «l'associazione di studi notarili non è configurabile né come ente collettivo o centro di imputazione di interessi, fornito di personalità giuridica, né come azienda professionale avente una propria autonomia strutturale e funzionale, di modo che non può sostituire i singoli studi notarili, in persona dei relativi titolari, nei rapporti con i terzi (siano essi i clienti o i lavoratori dipendenti), ma — delineandosi soltanto come patto interno avente a contenuto anche la divisione delle spese, tra cui i compensi del personale — non assume la titolarità dei relativi obblighi, che continuano a gravare sui notai associati, anche se tenuti all'apporto contabile relativo» (Cassazione 21 novembre 2023, n. 32248, similmente anche Cassazione 9 settembre 1982, n. 4868; Cassazione 5 marzo 1997, n. 1933; Cassazione 21 ottobre 1997, n. 10354). Vi è, dunque, una dimensione esclusivamente interna (ossia al fine di disciplinare i rapporti interni tra i singoli notai) dell'associazione, che non incide né sul rapporto con i clienti né sull'esercizio dell'attività e della funzione pubblica, in modo ben più marcato di quanto avviene per le altre associazioni professionali. Come notato in dottrina, «le due fattispecie (quella notarile e quella del 1939) sono diverse tra loro anche se soggette entrambe al disposto dell'art. 2232 de codice civile. La prima realizza una situazione con rilievi meramente interni e non dà luogo ad un esercizio in comune dell'attività, non è quindi né un'associazione in senso tecnico, né una società (…) gli effetti giuridici dell'attività degli associati si producono solo fra notai. L'altra, quella del 1939, prevede un vero e proprio esercizio associato della professione che, anche con limitazioni espressamente previste, ha rilevanza esterna (…) nel rispetto della personalità della prestazione professionale ai fini della imputazione degli effetti e della rappresentanza nei confronti dei terzi». È, dunque, possibile affermare che, nel sistema giuridico italiano, la funzione e l'attività notarile, svolta dal singolo notaio nell'ambito di una associazione professionale, rimane sempre e comunque riferibile alla persona fisica, giammai all'associazione professionale. Orbene, per le proprie caratteristiche strutturali, giuridicamente rilevanti, l'attività esercitata dai notai nell'ambito di una associazione professionale è da equiparare all'attività svolta dal notaio in forma individuale che, ad oggi, è esclusa da IRAP. Negare l'esclusione da IRAP disposta per le persone fisiche comporta l'equipararazione dell'associazione professionale notarile ad una società, ritenendola in ogni caso centro di imputazione di un'attività organizzata: il che risulta palesemente irragionevole perché non coerente con la struttura e la *ratio* del tributo ai sensi dell'art. 3 e 53, comma 1, della Costituzione. Si aggiunga che la legge vieta espressamente l'esercizio in forma societaria della funzione pubblica notarile: sarebbe quindi del tutto incoerente parificare l'esercizio dell'attività notarile a quello svolto da una società commerciale. Inoltre, in questo modo, si delinea un trattamento diversificato di due situazioni invece del tutto equiparabili, l'attività notarile svolta al di fuori di un'associazione professionale e quella svolta nell'ambito di una associazione professionale. A fronte di una identica natura, in termini di modalità normative di svolgimento e di responsabilità, nonché di riferibilità dell'esercizio e del risultato dell'attività comunque al singolo notaio, le due situazioni vengono trattate in modo difforme, in violazione del canone di uguaglianza di cui all'art. 3 e 53, comma 1, della Costituzione. Anche perché l'attuale sistema rende irrilevante la dimensione quantitativa dell'attività portando a trattamenti discriminatori: si pensi ad uno studio notarile associato che non impiega fattori produttivi (es. nessun dipendente o collaboratore e l'utilizzo di un immobile in comodato) — assoggettato ad IRAP —, a fronte di uno studio notarile individuale con una struttura produttiva assai importante (immobili di proprietà in diversi Comuni, decine di impiegati e collaboratori) — che gode dell'esclusione —. La limitazione dell'esclusione IRAP alle sole

persone fisiche e non anche alle associazioni risulta in chiaro contrasto con la *ratio* del beneficio medesimo oltre che manifestamente irragionevole, dovendo condurre la Corte Costituzionale, in linea con la propria giurisprudenza (sentenze n. 6 del 2014, n. 275 del 2005, n. 27 del 2001, n. 431 del 1997 e n. 86 del 1985; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009 e n. 10 del 1999; sentenza n. 177 del 2017; sentenze n. 242 e n. 153 del 2017, 111 del 2016; sentenza n. 264 del 2017; sentenza n. 120/2020) ad adottare una sentenza interpretativa di accoglimento tale da estendere l'esclusione IRAP anche alle associazioni professionali come quella di cui al caso di specie. In altre parole, si ripropone una questione simile a quella già affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 42 del 1980, in tema di ILOR, laddove fu ritenuta illegittima una equiparazione tra lavoratori autonomi e imprese, censurando la «scelta di comodo» del legislatore, e fu affermato che una significativa componente patrimoniale (alla base della scelta dei soggetti oggi IRAP come un tempo ILOR) manca nella maggior parte dei redditi da lavoro autonomo.

A tali considerazioni può aggiungersi quella, svolta dalla parte ricorrente nella memoria illustrativa, secondo cui l'illegittimità costituzionale della tassazione IRAP dell'attività professionale svolta in forma associata emerge anche per contrasto con l'art. 41 della Costituzione. L'art. 1, comma 8, legge n. 234/2021 incide, in termini non neutrali, sul libero esercizio dell'attività economica, determinando un effetto del tutto irrazionale ed antitetico ai principi del sistema giuridico: quello di sfavorire, e quindi disincentivare, le aggregazioni professionali, spingendo gli operatori a restare da soli piuttosto che di rafforzarsi sinergicamente con altri. Quanto alla considerazione dell'Agenzia delle entrate che, in punto di legittimità costituzionale, si è limitata ad osservare che «l'attività notarile, pur con le sue peculiarità, è del tutto parificabile a qualsiasi altra attività professionale, con la conseguenza che, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, sarebbe proprio la sua esclusione dall'assoggettamento ad Irap a costituire un'ingiustificabile disparità di trattamento tra figure professionali», si osserva che, anche per la base normativa su cui si fonda la possibilità di costituire associazioni professionali, oltre che per le caratteristiche proprie, l'attività notarile presenta aspetti peculiari sopra ampiamente illustrati. Comunque, dovendo la questione di legittimità costituzionale assumere il carattere di rilevanza ai fini della decisione sul giudizio *a quo*, ed essendo questo relativo ad un'associazione notarile (il cui assoggettamento ad IRAP verrebbe escluso nel caso di accoglimento della questione, con accoglimento della domanda di restituzione proposta, e andrebbe invece riconosciuto in caso contrario, con conseguente rigetto di tale domanda), questa Corte non può che limitarsi a prospettare la questione con riferimento al caso concreto sottoposto al suo giudizio, salvo il potere della Corte costituzionale di estendere ad altre disposizioni l'eventuale pronuncia di incostituzionalità, ai sensi dell'art. 27 seconda parte della legge n. 87/1953.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e dell'art. 5, comma 3, lettera c)*, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nella parte in cui, nel loro combinato disposto, non prevedono l'esenzione dall' IRAP delle associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata dell'attività notarile, per contrasto con gli artt. 3, 53 e 41 della Costituzione.*

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, previa notifica, a cura della Segreteria, alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicazione ai Presidenti della camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, della presente ordinanza.

Sospende il giudizio in corso e rinvia la causa a nuovo ruolo.

Il Presidente: GENOVESE

Il relatore: MODENA

25C00313

N. **255**

Ordinanza del 18 novembre 2025 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da G. M. e A. L.

Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Unioni civili – Divieto di adozione da parte di più persone, salvo che i due adottanti siano marito e moglie – Omessa estensione della deroga alle parti dell'unione civile.

– Legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), art. 1, comma 20, in combinato disposto con l'art. 294, secondo comma, del codice civile.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

PRIMA CIVILE

Il tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Anna Bellesi, Presidente;

dott. Nicola Di Plotti, giudice;

dott. Serena Nicotra, giudice relatore.

Nel procedimento iscritto al n. r.g. 4346/2024 promosso da:

G.M. (C.F. ...) A.L. (C.F. ...) con il patrocinio dell'avv. Alampi Marco, ricorrenti;

Nei confronti di G.M. (C.F. ...) con il patrocinio dell'avv. Alampi Marco.

Ha emesso la seguente ordinanza.

Con ricorso proposto ai sensi degli articoli 291 e 311 del codice civile, G.M., nato a ... il ..., e A.L., nato a ... il ..., hanno domandato a questo Tribunale di poter adottare G.R.M., nata a ... il ... .

I ricorrenti hanno allegato: di essersi uniti civilmente a ... in data ..., in seguito ad una relazione affettiva di oltre trenta anni; di essere entrambi molto legati a G.R.M., figlia della sorella del ricorrente G.M.; di essere entrambi stati vicini a G. da quando è nata, presenziando fuori dalla sala parto il giorno della sua venuta al mondo; di avere condiviso con la madre di G. le scelte più importanti relative alla sua crescita, dalla scuola, al tempo libero, allo sport ed alle amicizie, e di avere sempre contribuito affettivamente ed economicamente alla crescita dell'adottanda.

I ricorrenti hanno quindi esposto di considerare G. proprio come una figlia e la scelta della adozione come la continuazione naturale di quello che è stato il rapporto con lei.

Sotto il profilo giuridico, i ricorrenti hanno richiamato la sentenza n. 1/2020 emessa dal Tribunale di Rieti che ha pronunciato l'adozione di un maggiorenne da parte di una coppia di persone dello stesso sesso unite civilmente, ritenendo che a ciò non osti il disposto di cui all'art. 294, comma 2 del codice civile secondo cui «nessuno può essere adottato da più di una persona, salvo che i due adottanti siano marito e moglie», né le previsioni contenute nel comma 20, legge n. 76/2016 sulle unioni civili.

In particolare, secondo il ragionamento dei giudici, la *ratio* del divieto di cui all'art. 294, comma 2 del codice civile è quella di impedire la creazione di *status* personali tra loro confliggenti e tale rischio doveva ritenersi insussistente non solo nel caso disciplinato dalla citata norma di adozione da parte di due coniugi, ma altresì in presenza di soggetti tra loro uniti civilmente.

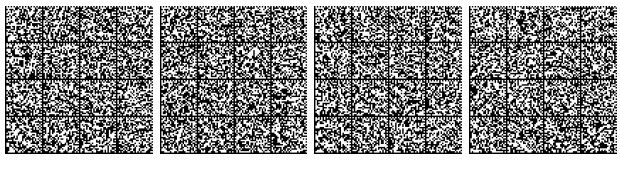
Inoltre, il comma 20 dell'art. 1 della legge n. 76/2016, nel prevedere «resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione delle norme vigenti», è stato interpretato come meramente indicativo del permanere della operatività del disposto dell'art. 294 del codice civile, sicché, una volta interpretato tale articolo nel senso sopra indicato, risulterebbe ammissibile l'adozione anche da parte della coppia unita civilmente.

I ricorrenti hanno quindi chiesto, in via principale, pronunciarsi l'adozione di G.R.M. da parte di entrambi; in subordine, le parti hanno chiesto di pronunciare l'adozione soltanto in capo a L.A.

Nel corso del giudizio, sono stati sentiti gli adottanti, che hanno entrambi confermato il loro consenso all'adozione di G.R.M., nonché l'adottanda che ha manifesto il suo consenso ad essere adottata sia dallo zio G.M., sia da A.L., rappresentando di avere instaurato un forte vincolo affettivo con entrambi.

È stato poi manifestato l'assenso all'adozione da parte della madre biologica dell'adottanda.

All'esito dell'audizione delle parti, il giudice delegato ha rimesso la causa al Collegio per la decisione.



Con successiva ordinanza il Collegio ha rimesso le parti davanti al giudice istruttore in relazione alla domanda principale e sono stati assegnati alle parti i termini per il deposito di note, anche in relazione all'eventuale possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione alla previsione degli articoli 294 e 1, comma 20 della legge n. 76/2016.

Questo tribunale, investito della decisione in ordine alla domanda principale dei ricorrenti di adozione di M.G.R., ritenendo tale domanda fondata, reputa che la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 20, legge 20 maggio 2016, n. 76 e dell'art. 294, comma 2 del codice civile, nella parte in cui non estende alle parti dell'unione civile la possibilità di derogare al generale divieto di adozione da parte di più persone, così come previsto per i coniugi, per contrasto con gli articoli 2, 3, 10 e 117 Cost., in relazione all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sia rilevante e non manifestamente infondata per i motivi che seguono.

1. Sulla rilevanza della questione.

L 'art. 294, comma 2 del codice civile prevede testualmente: «Nessuno può essere adottato da più di una persona, salvo che i due adottanti siano marito e moglie».

Nell'ambito della disciplina delle unioni civili di cui alla legge n. 76 del 2016 vengono in rilievo le seguenti disposizioni:

a) art. 1, comma 19: «all'unione civile tra persone dello stesso sesso si applicano le disposizioni di cui al titolo XIII del libro primo del codice civile nonché gli articoli 116, primo comma, 146, 2467, 2653, primo comma, numero 4), e 2659 del codice civile».

b) art. 1, comma 20: «Al solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole "coniuge", "coniugi" o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184. Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti»;

c) art. 1, comma 21: «alle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso si applicano le disposizioni previste dal capo III e dal capo X del titolo I, dal titolo II e dal capo II e dal capo V-*bis* del titolo IV del libro secondo del codice civile».

In base a tale quadro normativo, le disposizioni in tema di adozione di persone maggiorenni non rientrano tra quelle per cui l'art. 1, comma 20 della legge n. 76/2016 ha previsto l'equiparazione delle parti dell'unione civile ai coniugi, mancando il requisito dell'espresso richiamo. Al contempo, la previsione contenuta nel citato comma, secondo cui resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti, implica il rimanere fermo citato divieto di cui all'art. 294, comma 2 del codice civile, che impedisce l'adozione di un soggetto da più persone salvo che non siano marito e moglie.

Poiché la domanda principale svolta dai ricorrenti G.M. e A.L., quali membri di un'unione civile, è quella di adottare entrambi G.R.M., e data la sussistenza di tutte le altre condizioni previste dall'art. 291 del codice civile, l'unico motivo ostativo è per l'appunto costituito dalla citata disciplina.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Le disposizioni normative sopra delineate non consentono di ritenere che, differentemente da quanto avviene per due persone legate da vincolo di matrimonio, due persone unite civilmente possano adottare una stessa persona maggiorenne, data la sussistenza del divieto previsto dall'art. 294, comma 2 del codice civile, considerato che tale norma non rientra tra quelle richiamate nella legge n. 76/2016 ai fini dell'applicazione alle parti dell'unione civili di quegli articoli contenenti le parole coniugi o equivalenti. Inoltre, il rinvio a quanto previsto dalle norme vigenti in tema di adozione di cui al comma 20 dell'art. 1 della legge n. 76/2016 si reputa indicativo della volontà del legislatore di escludere l'estensione alle parti dell'unione civile della facoltà di adozione concessa ai soli coniugi dall'art. 294, comma 2 del codice civile.

Ritiene il tribunale che tale esclusione configuri una violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione oltre che dell'art. 117 Cost. con riferimento all'art. 8 CEDU, in quanto introduce una ingiustificata disparità di trattamento in situazioni analoghe — dal matrimonio all'unione civile ma non viceversa — ed una ingiustificata limitazione alla libertà fondamentale dell'individuo per i motivi di seguito esposti.

a) Violazione art. 3 della Costituzione.

La disciplina contenuta nella legge n. 76/2016 mostra come l'unione civile, analogamente a quanto avviene per il matrimonio, sia fonte della creazione di un unico *status* personale.

Al riguardo si richiamano le seguenti norme della citata legge:

art. 1, comma 8: «la parte può in qualunque tempo impugnare il matrimonio o l'unione civile dell'altra parte. Se si oppone la nullità della prima unione civile, tale questione deve essere preventivamente giudicata»;

art. 1, comma 10: «mediante dichiarazione all'ufficiale di stato civile le parti possono stabilire di assumere, per la durata dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, un cognome comune scegliendolo tra i loro cognomi. La parte può anteporre o posporre al cognome comune il proprio cognome, se diverso, facendone dichiarazione all'ufficiale di stato civile»;

art. 1, comma 11: «con la costituzione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso le parti acquistano gli stessi diritti e assumono i medesimi doveri; dall'unione civile deriva l'obbligo reciproco all'assistenza morale e materiale e alla coabitazione. Entrambe le parti sono tenute, ciascuna in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale e casalingo, a contribuire ai bisogni comuni»;

art. 1, comma 12: «le parti concordano tra loro l'indirizzo della vita familiare e fissano la residenza comune; a ciascuna delle parti spetta il potere di attuare l'indirizzo concordato»;

art. 1, comma 23: «l'unione civile si scioglie altresì nei casi previsti dall'art. 3, numero 1) e numero 2), lettere *a)*, *c)*, *d)* ed *e)* della legge 1° dicembre 1970, n. 898»;

art. 1, comma 24: «l'unione civile si scioglie, inoltre, quando le parti hanno manifestato anche disgiuntamente la volontà di scioglimento dinanzi all'ufficiale dello stato civile. In tale caso la domanda di scioglimento dell'unione civile è proposta decorsi tre mesi dalla data della manifestazione di volontà di scioglimento dell'unione».

Tali norme evidenziano come l'unione civile, nel dare vita ad un complesso articolato di diritti e doveri reciproci tra i contraenti, comporti la creazione di un unico *status* personale, mediante l'instaurarsi di un vincolo tra le parti dotato di una sua stabilità, garantito dalla previsione di particolari e formali modalità sia per la sua costituzione che per il suo scioglimento.

Orbene, questa Corte di legittimità, nella recente sentenza n. 66 del 2024, ha sottolineato che l'istituto della unione civile e quello del matrimonio rappresentano fenomeni distinti, caratterizzati da differenti panorami normativi, che mettono in rilievo come il vincolo derivante dalla unione civile produca effetti simili, ma non del tutto coincidenti e in parte di estensione ridotta rispetto a quelli nascenti dal matrimonio.

Alla stregua di ciò si è quindi ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice remittente dell'art. 1, comma 26 della legge n. 76/2016 sotto il parametro della violazione dell'art. 3, non ravvisandosi una ingiustificata disparità di trattamento per la obiettiva eterogeneità delle situazioni a confronto.

Tuttavia, proprio con riferimento alla specifica fattispecie in rilievo, la disciplina normativa sopra richiamata porta a ritenere che anche l'unione civile, come il matrimonio, determini la creazione di un unico *status* personale.

In questa prospettiva, consentire anche alle parti dell'unione civile di potere adottare la stessa persona maggiore di età non determinerebbe la frustrazione della *ratio* del secondo comma dell'art. 294 del codice civile, individuata nella esigenza di evitare il sovrapporsi di plurimi stati personali, più che nella cd «*imitatio naturae*», considerata la peculiarità di tale istituto, che consente l'instaurazione di un rapporto adottivo anche quando l'adottando faccia già parte del proprio nucleo familiare originario.

Considerato quindi lo scopo di tale divieto ed il fatto che l'unione civile, analogamente al matrimonio, è istitutiva di un unico stato personale, è prospettabile la irragionevolezza nel differenziare le due situazioni in relazione a tale aspetto.

Ulteriore profilo di irragionevolezza di detta differenziazione si trae anche dalla constatazione del fatto che la *ratio* dell'adozione di maggiorenni non è più soltanto quella originaria di tutelare la volontà dell'adottante di crearsi una discendenza, ma anche quella di tutelare rapporti affettivi ormai consolidatisi tra soggetti maggiorenni.

Si fa in particolare riferimento alle riflessioni avviate dalla giurisprudenza della Corte di cassazione sulla regola prevista dall'art. 291 del codice civile, in base alla quale tra adottante ed adottando deve sussistere una differenza di età pari a diciotto anni, che hanno portato all'approfondimento dello scopo di tale disposizione, nell'ottica di una progressiva sempre maggiore valorizzazione del principio della unità famigliare, riconosciuto sia dall'art. 8 CEDU sia dagli articoli 2, 29 e 30 della Costituzione, e ad affermare la superabilità di tale requisito qualora specifica situazione del caso concreto evidenziasse un solido legame famigliare e il mantenimento del limite dei diciotto anni di differenza costituisse un vero e proprio ostacolo alla realizzazione del valore etico sociale dell'unità familiare.

Nella sentenza n. 7667 del 2020, la Corte di cassazione ha, in particolare, evidenziato: «La norma dell'art. 291 del codice civile, nel richiedere la differenza di diciotto anni tra adottante ed adottato appare una evidente ingiusta limitazione e compressione dell'istituto dell'adozione di maggiorenni, nell'accezione e configurazione sociologica assunta dall'istituto negli ultimi decenni, in cui — come è indiscusso sia in dottrina che nella giurisprudenza — ha perso la sua originaria connotazione diretta ad assicurare all'adottante la continuità della sua casata e del suo patrimonio, per assumere la funzione di riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria, nonché di una storia personale, di adottante e adottando, con la finalità di strumento volto a consentire la formazione di famiglie tra soggetti che, seppur maggiorenni, sono tra loro legati da saldi vincoli personali, morali e civili. In sostanza, l'istituto ha perso la sua originaria natura di strumento volto a tutelare l'adottante per assumere una valenza solidaristica che, seppure distinta da quella inerente all'adozione di minori, non è immeritevole di tutela. In tale mutato contesto sociale, il suddetto limite di diciotto anni appare un ostacolo rilevante ed ingiustificato all'adozione dei maggiorenni, un'indebita ed anacronistica ingerenza dello Stato nell'assetto familiare in contrasto con l'art. 8 CEDU, interpretato nella sua accezione più ampia riguardo ai principi del rispetto della vita familiare e privata. Infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che, al di là della protezione contro le ingerenze arbitrarie, l'art. 8 pone a carico dello Stato degli obblighi positivi dl rispetto effettivo della vita familiare. In tal modo, laddove è accertata l'esistenza di un legame familiare, lo Stato deve In linea di principio agire in modo tale da permettere a tale legame di svilupparsi» (Sentenza CEDU del 13 ottobre 2015, su ricorso n. 52557/14).

Tali considerazioni hanno quindi portato la Corte di cassazione ad operare una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 291 del codice civile con gli articoli 2 e 3 della Costituzione ed a ritenere, quindi, superabile il divario di diciotto anni di età in tutti quei casi in cui ciò possa impedire all'adottato di esercitare appieno i suoi inalienabili diritti alla formazione di un formale nucleo familiare sulla base di una formazione sociale di fatto consolidatasi nel tempo e caratterizzata da una *affectio* non dissimile da quella connotante la famiglia fondata sul matrimonio.

A tale orientamento ha fatto poi seguito la pronuncia n. 5 del 18 gennaio 2024 della Corte costituzionale, che ha per l'appunto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 291, comma 1 del codice civile nella parte in cui, per l'adozione del maggiorenne, non consente al giudice di ridurre, nel caso di esigua differenza e sempre che sussistano motivi meritevoli, l'intervallo di età di diciotto anni fra adottante e adottando.

In tale pronuncia il giudice delle leggi ha osservato come l'adozione di persone maggiori di età non persegua più e soltanto la funzione tradizionale di trasmissione del cognome e del patrimonio, ma sia divenuto uno strumento in cui assumono crescente rilevanza i profili personalistici accanto a quelli patrimoniali, funzionale a formalizzare legami affettivo-solidaristici rappresentativi dell'identità dell'individuo.

Pertanto, anche in rapporto a tale diversa ed importante funzione, in presenza di una formazione sociale consolidatasi nel tempo, riconosciuta e tutelata dal legislatore, e a fronte dell'accertamento della ricorrenza di una situazione di *affectio* che coinvolge l'adottando ed entrambi i membri dell'unione civile, come nel caso in esame, la limitazione della possibilità di adozione da parte di uno solo dei membri di tale sodalizio si reputa comportare una limitazione eccessiva, e come tale irragionevole, rispetto allo scopo percepito, così da porsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

b) Violazione dell'art. 2 della Costituzione.

La richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale ha più volte ribadito come l'istituto dell'adozione del maggiorenne configuri una espressione del diritto all'identità della persona tutelato dall'art. 2 della Costituzione.

In particolare, la Corte di cassazione ha evidenziato come tale istituto abbia assunto la funzione di riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria, nonché di una storia personale, di adottante e adottando, con la finalità di strumento volto a consentire la formazione di famiglie tra soggetti che, seppur maggiorenni, sono tra loro legati da saldi vincoli personali, morali e civili (Cass. civ., n. 7667/2020).

Il Giudice delle leggi, nella sentenza n. 5 del 2024, dopo avere ripercorso l'evoluzione dell'istituto attraverso le vare pronunce di incostituzionalità adottare nel tempo, ha espressamente affermato che l'istituto formalizza legami affettivo-solidaristici consolidati nel tempo e preesistenti al riconoscimento giuridico e, come tali, rappresentativi dell'identità dell'individuo, precisando, testualmente che «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.».

Al contempo, si è riconosciuto che l'unione civile costituisce una formazione sociale in cui i singoli individui svolgono la propria personalità, connotata da una natura solidaristica non dissimile da quella propria del matrimonio, in quanto comunione spirituale e materiale di vita, ed esplicazione di un diritto fondamentale della persona, quello di vivere liberamente una condizione di coppia, con i connessi diritti e doveri.



Occorre poi considerare le fonti sovranazionali, e, in particolare, l'art. 8 CEDU in tema di tutela dei valori della vita privata e familiare e la giurisprudenza di tale Corte europea, che ha ricordato come tale norma, pur se volta a proteggere gli individui da ingerenze arbitrarie dello Stato nella loro vita privata e familiare, in alcune circostanze può imporre allo Stato di adottare misure positive per assicurare il rispetto dei diritti tutelati da detta norma e quindi tali da consentire al legame di avere pieno sviluppo (*cfr.* Corte e.d.u. ... e altri c. Italia, 21 luglio 2015).

In questo quadro normativo e giurisprudenziale, è quindi prospettabile il contrasto tra il divieto di cui all'art. 294 del codice civile e l'art. 2 della Costituzione, oltre rispetto agli articoli 10 e 117, comma 1 della Costituzione, in relazione alla violazione dell'art. 8 CEDU.

Sotto il profilo dell'art. 2 Cost., la citata disciplina appare lesiva del diritto di autodeterminazione di ogni individuo, sia come singolo, sia come membro di una formazione sociale (l'unione civile), in quanto impedisce all'adottanda di formalizzare, attraverso l'adozione congiunta, il legame esistente con entrambi i ricorrenti sin dalla sua nascita e perché parimenti impedisce agli stessi ricorrenti, legati da un rapporto affettivo da oltre trenta anni ed uniti civilmente sin dal ..., la formalizzazione del legame affettivo e solidaristico instaurato con l'adottanda, che si è esplicato nel corso degli anni mediante l'effettivo e stabile inserimento dell'adottanda stessa nella formazione sociale costituita a seguito della contratta unione civile.

Tale aspetto è ancor più apprezzabile proprio se si considera la struttura dell'adozione di maggiorenni, che, a differenza dell'adozione di minori, vede tra i requisiti imposti dall'art. 296 del codice civile il consenso dell'adottante e dell'adottando.

La ricostruzione maggioritaria in dottrina e giurisprudenza è quella che vede nel consenso delle parti un mero presupposto del provvedimento costitutivo dello *status* di filiazione adottiva e non la espressione di una determinante dimensione negoziale dell'adozione (*cfr.* in tal senso Cass. civ., ordinanza n. 3462/2022), proprio alla luce degli ampi poteri discrezionali che la legge riserva all'autorità giudiziaria e che potrebbero condurre il giudice, anche in presenza del consenso delle parti, a non provvedere all'adozione, in caso di ritenuta non convenienza per l'adottando.

Tuttavia, nel caso, come quello in esame, in cui alla libera e consapevole manifestazione di volontà concorde degli adottanti e dell'adottando, si affianchi l'accertamento di un profondo e duraturo legame tra le parti e l'inserimento dell'adottanda nella formazione sociale costituita dagli adottandi — che, come già rilevato, dà vita ad un unico *status* personale — la previsione di un divieto, a monte, di adozione della stessa persona da parte di entrambi i membri dell'unione civile si risolve in una restrizione non necessaria e non proporzionata alla libertà di autodeterminarsi e, quindi, di scegliere di costituire un rapporto adottivo tra persone maggiorenni.

Vi è poi la rilevata lesione del diritto all'identità personale delle parti, derivante dal mancato riconoscimento della storia personale ed affettiva delle parti e del vincolo che si è creato e consolidato nel tempo tra l'adottanda, ed entrambi i ricorrenti, che ha portato all'inserimento della stessa nel nucleo familiare costituito dai ricorrenti.

Al contempo, l'applicazione del divieto di cui all'art. 294, comma 2 del codice civile ai membri dell'unione civile appare in contrasto con l'art. 8 della CEDU.

Invero, la nozione di vita privata e familiare, richiamata da tale norma, è ampia, comprendendo ogni espressione della personalità e della dignità della persona, le relazioni giuridicamente istituzionalizzate, le relazioni fondate sul dato biologico, così come quelle che costituiscono «famiglia» in senso sociale, qualora ricorra il presupposto dell'effettiva esistenza di stretti e comprovati legami affettivi.

Nel caso in esame, la richiesta dei ricorrenti è quella di concretizzare lo stabile rapporto di affetto e di condivisione vissuto da entrambi con l'adottanda attraverso un riconoscimento formale che suggelli la consolidata comunione di affetti e di vita vissuta.

In presenza di tali requisiti e della volontà comune delle parti, così come previsto dall'art. 291 del codice civile, ed in assenza di altre condizioni ostative, la preclusione della possibilità per l'adottanda e per entrambi i ricorrenti, quali membri dell'unione civile, di ottenere tale riconoscimento si pone quindi, anche in contrasto con il diritto alla vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU, inteso come diritto a non subire ingerenze non necessarie e non proporzionate alla libertà di autodeterminarsi e a riconoscere e sviluppare, senza pregiudizio per alcuno, il profilo relazionale ed affettivo consolidato nel tempo.

3. Sull'impossibilità di una interpretazione conforme.

A parere del Collegio giudicante, non risultano percorribili interpretazioni delle disposizioni qui censurata in senso conforme alle citate disposizioni della Costituzione e alle norme ad essa interposte, considerato il tenore letterale delle disposizioni stesse.

Invero, come già evidenziato nel par. 1, le disposizioni in tema di adozione di persone maggiorenni non rientrano tra quelle per cui l'art. 1, comma 20 della legge n. 76/2016 ha previsto l'equiparazione delle parti dell'unione civile ai coniugi, mancando il requisito dell'espresso richiamo. Al contempo, la previsione, ivi contenuta, secondo cui resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti implica la persistenza e la necessaria applicazione del divieto di cui all'art. 294, comma 2, che impedisce l'adozione di un soggetto da più persone, salvo che non siano marito e moglie.

Il combinato di tali disposizioni fa, quindi, emergere una chiara *voluntas* del legislatore di non estendere alle coppie unite civilmente la deroga al divieto di cui all'art. 294 del codice civile prevista per il solo caso in cui gli adottanti siano marito e moglie.

4. Le statuizioni conseguenti.

Poiché il tribunale ritiene la questione rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953 va disposta la sospensione del giudizio e la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Va inoltre disposta, ai sensi del citato art. 23, la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale e la notificazione da parte della cancelleria della presente ordinanza alle parti, al pubblico ministero ed al Presidente del Consiglio dei ministri, mandando alla cancelleria per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il tribunale, visti gli articoli 134 Cost., 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 e ss. legge n. 87/1953;

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione al combinato disposto dell'art. 1, comma 20, legge 20 maggio 2016, n. 76 e dell'art. 294, comma 2 del codice civile, nella parte in cui non estende ai membri dell'unione civile la deroga prevista al divieto di cui all'art. 294, comma 2 del codice civile secondo cui «nessuno può essere adottato da più di una persona, salvo che i due adottanti siano marito e moglie», per violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione, 10 e 117, comma 1 Cost. in relazione all'art. 8 CEDU;

Sospende il giudizio in corso fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, con restituzione degli atti al giudice procedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Milano, così deciso nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2025

Il Presidente: BELLESI

25C00314

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-001) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:			
	(*di cui spese di spedizione € 257,04)**	- annuale	**€**	**438,00**
	(*di cui spese di spedizione € 128,52*) *	- semestrale	**€**	**239,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:			
	(*di cui spese di spedizione € 19,29*)*	- annuale	**€**	**68,00**
	(*di cui spese di spedizione € 9,64)**	- semestrale	**€**	**43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:			
	(*di cui spese di spedizione € 41,27)**	- annuale	**€**	**168,00**
	(*di cui spese di spedizione € 20,63*)*	- semestrale	**€**	**91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:			
	(*di cui spese di spedizione € 15,31*)*	- annuale	**€**	**65,00**
	(*di cui spese di spedizione € 7,65)**	- semestrale	**€**	**40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:			
	(*di cui spese di spedizione € 50,02*)*	- annuale	**€**	**167,00**
	(*di cui spese di spedizione € 25,01*)*	- semestrale	**€**	**90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:			
	(*di cui spese di spedizione € 383,93*)*	- annuale	**€**	**819,00**
	(*di cui spese di spedizione € 191,46*)*	- semestrale	**€**	**431,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, *concorsi*, prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(*di cui spese di spedizione € 40,05)**	- annuale	**€**	**86,72**
(*di cui spese di spedizione € 20,95)**	- semestrale	**€**	**55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	**€**	**190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	**€**	**180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 3,00

