

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 5

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 febbraio 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





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 9. Sentenza 5 novembre 2025 - 29 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Residenza sanitaria assistenziale (RSA) di San Nicandro Garganico, di Troia e di Campi Salentina - Passaggio alle Aziende sanitarie locali (ASL), rispettivamente, di Foggia, le prime due, e di Lecce - Transito del relativo personale dipendente e conseguente sua disciplina - Applicabilità a tutto il personale in servizio alla scadenza del contratto o della proroga - Ricorso del Governo - Lamentata violazione delle regole dell'equilibrio dei bilanci, della sostenibilità del debito pubblico e del concorso pubblico, nonché dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39, art. 26; legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, art. 240.
- Costituzione, artt. 97, primo e quarto comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo. .

Pag. 1

N. 10. Sentenza 1º dicembre 2025 - 29 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Reato di guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti - Sanzione pecuniaria applicata, a seguito di novella legislativa che abroga le parole «in stato di alterazione psicofisica», sull'asserito presupposto che non sia specificato il periodo temporale di assunzione e la necessità di perduranti effetti di tale assunzione al momento della guida - Necessità di accertamento di tali effetti perduranti - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità, necessaria offensività del reato, di precisione, tassatività o determinatezza della norma penale, di finalità rieducativa delle pene, di disparità di trattamento e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni nei sensi di cui in motivazione.

Circolazione stradale - Codice della strada - Reato di guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti -- Novella legislativa che abroga le parole «in stato di alterazione psicofisica» - Sanzione pecuniaria applicata, per effetto della novella, sull'asserito presupposto che non sia specificato il periodo temporale di assunzione e la necessità di perduranti effetti di tale assunzione al momento della guida - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità, necessaria offensività del reato, di precisione, tassatività o determinatezza della norma penale, di finalità rieducativa delle pene, di disparità di trattamento e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 187; legge 25 novembre 2024, n. 177, art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2).
- Costituzione, artt. 3 e 25.

Pag. 9

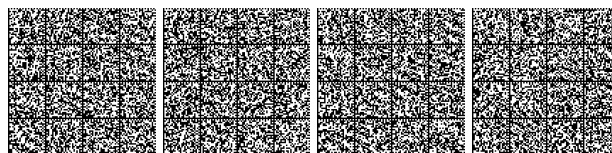
N. 11. Ordinanza 17 novembre 2025 - 29 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta - Possibilità, per il giudice, di disporre l'applicazione di una misura più grave di quella richiesta dal pubblico ministero, anche in caso di riqualificazione giuridica del fatto - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, di soggezione del giudice soltanto alla legge e di obbligatorietà dell'azione penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, artt. 280, comma 2, e 291.
- Costituzione, artt. 3, 101, secondo comma, e 112.

Pag. 30



N. 12. Sentenza 14 - 30 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Consulente di parte nominato dal difensore d'ufficio nel processo penale (nel caso di specie: nel processo per il sequestro, le torture e la morte di Giulio Regeni, per la traduzione di un testo in lingua araba) - Onorario e altre spese spettanti - Possibile anticipazione erariale, salva la possibilità, per lo Stato, di recuperare i relativi importi nel caso in cui il medesimo imputato si renda reperibile, per l'ipotesi in cui si proceda in assenza per uno dei delitti definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che questi, pur consapevole della pendenza del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo - Omessa previsione - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice di procedura penale, art. 225, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 32

N. 13. Sentenza 21 ottobre - 3 febbraio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Disciplina originaria dei regimi amministrativi per la costruzione e l'esercizio dei relativi impianti di produzione - Provvedimento autorizzatorio unico - Attribuzione allo Stato di ogni competenza per gli impianti di maggior dimensione in mare (off-shore) - Necessità di una previa intesa con la regione interessata - Omessa previsione - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata lesione delle competenze statutarie in materia di industria e commercio, tutela del paesaggio, conservazione delle antichità e pesca, della potestà normativa di dettaglio nelle materie di competenza concorrente di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché dei principi di eguaglianza, sussidiarietà e leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

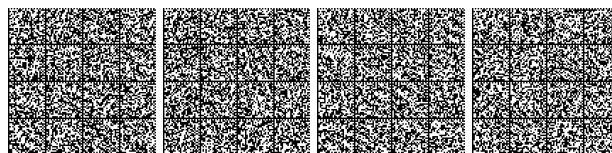
- Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, art. 9, commi 1, 2 e 13, e relativo Allegato C.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo comma, 118, quarto comma e 120, secondo comma; statuto della Regione siciliana, art. 4, lettere d), l) ed n).....

Pag. 46

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 gennaio 2026 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi – Modifiche alla legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che, con apposito regolamento da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 31 del 2025, la Regione individua direttive per la corretta applicazione della disciplina della realizzazione di impianti FER ricadenti in aree non incluse tra le aree idonee – Previsione che in attesa di tale regolamento non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della predetta legge regionale, ricadano in aree non incluse tra le aree idonee, né possono essere presentate nuove istanze – Previsione che sono fatte salve le istanze finalizzate all'autoconsumo o alle necessità di una comunità energetica.



- Legge della Regione Sardegna 6 novembre 2025, n. 31 (Modifiche all’articolo 1 e all’allegato G della legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi)), art. 1, comma 1, lettera b)..... Pag. 55
- N. 3. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 23 gennaio 2026 (della Corte d’appello di Ancona)
Parlamento – Immunità parlamentari – Domanda risarcitoria proposta, in via riconvenzionale, in un giudizio civile, nei confronti dell’on. Vittorio Sgarbi, deputato all’epoca dei fatti, per dichiarazioni, rese *extra moenia*, in un *post* pubblicato su *Facebook*, nei riguardi di Alex Marini – Deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato nell’esercizio delle sue funzioni.
 – Deliberazione della Camera dei deputati dell’8 maggio 2024 (doc. IV-ter, n. 6-A). Pag. 60
- N. 6. Ordinanza del Giudice di pace di Gaeta del 12 dicembre 2025
Ordinamento giudiziario – Giudice onorario – Previsione che ai magistrati onorari del ruolo ad esaurimento, confermati ai sensi dell’art. 29 del decreto legislativo n. 116 del 2017, che esercitano le funzioni in via non esclusiva, è corrisposto un compenso annuo di euro 25.000, al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in dodici mensilità – Previsione che sopprime per i magistrati onorari non esclusivisti, l’indennità giudiziaria prevista dal previgente art. 29, comma 7, del decreto legislativo n. 116 del 2017.
 – Legge 15 aprile 2025, n. 51 (Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria), art. 1 nella parte in cui introduce l’art. 31-ter, comma 1, nel decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57) e «nella parte in cui sopprime, per i magistrati onorari non esclusivisti, l’indennità giudiziaria prevista dal previgente art. 29, comma 7, del D. Lgs. n. 116/2017»..... Pag. 65
- N. 7. Ordinanza del Consiglio nazionale forense del 24 ottobre 2025
Professioni – Avvocato – Esercizio della professione forense in forma societaria – Possibilità che alle società esercenti la professione forense (nel caso di specie: società di capitali) possano partecipare, in qualità di soci, soggetti non avvocati e diversi da altri professionisti iscritti in albi di altre professioni.
 – Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense), art. 4-bis, inserito dall’art. 1, comma 141, lettera b), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza). Pag. 71
- N. 8. Ordinanza del Giudice di pace di Milano del 3 novembre 2025
Tributi – Riscossione – Previsione che esclude l’immediata impugnabilità del ruolo/cartella di pagamento, limitandola alle sole ipotesi in cui l’iscrizione a ruolo determini, per il debitore che agisce in giudizio, un pregiudizio per effetto di quanto previsto dal codice dei contratti pubblici ovvero per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all’art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell’economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, oppure per la perdita di un beneficio nei rapporti con la pubblica amministrazione o nell’ambito delle procedure previste dal codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza ovvero in relazione a operazioni di finanziamento da parte di soggetti autorizzati e nell’ambito della cessione dell’azienda – Previsione la quale, per tali ipotesi, richiede che il ricorrente/presunto debitore debba dimostrare l’attualità dei medesimi pregiudizi.



- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n.146, (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 3-*bis*, che ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 12 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), successivamente sostituito dal comma 5 dell'art. 91 del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 (Testo unico in materia di versamenti e di riscossione). .. Pag. 80

N. 9. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Napoli del 20 novembre 2025

Reati e pene – Effetti della dichiarazione di abitudine, professionalità o tendenza a delinquere – Applicazione di misure di sicurezza – Previsione che la dichiarazione di abitudine o di professionalità nel reato può essere pronunciata in ogni tempo – Denunciata previsione che consente che le misure di sicurezza detentive possono essere applicate in ogni tempo come conseguenza della dichiarazione di abitudine o professionalità nel reato.

- Codice penale, art. 109..... Pag. 94

N. 10. Ordinanza del Tribunale di Siracusa del 16 ottobre 2025

Reati e pene — Straniero — Immigrazione — Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina — Fattispecie incriminatrice introdotta dal decreto-legge n. 20 del 2023, come convertito — Trattamento sanzionatorio — Pene minime edittali fissate rispettivamente in venti, quindici e dieci anni di reclusione in funzione della tipologia e del numero di eventi lesivi verificatisi — Divieto di bilanciamento delle circostanze aggravanti con eventuali circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen.) - Denunciata previsione di pene minime edittali particolarmente severe — Omessa previsione della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, con possibilità di bilanciamento in termini di equivalenza o prevalenza con circostanze aggravanti.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12-*bis*, commi 1, 3 e 4..... Pag. 97



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 9

Sentenza 5 novembre 2025 - 29 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Residenza sanitaria assistenziale (RSA) di San Nicandro Garganico, di Troia e di Campi Salentina - Passaggio alle Aziende sanitarie locali (ASL), rispettivamente, di Foggia, le prime due, e di Lecce - Transito del relativo personale dipendente e conseguente sua disciplina - Applicabilità a tutto il personale in servizio alla scadenza del contratto o della proroga - Ricorso del Governo - Lamentata violazione delle regole dell'equilibrio dei bilanci, della sostenibilità del debito pubblico e del concorso pubblico, nonché dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39, art. 26; legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, art. 240.
- Costituzione, artt. 97, primo e quarto comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

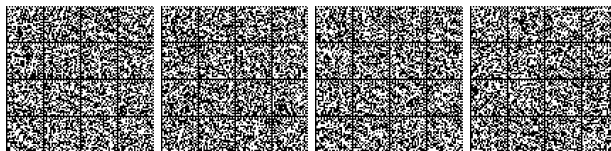
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026) e dell'art. 240 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati, rispettivamente, il 29 gennaio 2025 e il 28 febbraio 2025, depositati in cancelleria il 29 gennaio 2025 ed il 1° marzo 2025, iscritti ai numeri 7 e 12 del registro ricorsi 2025 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 9 e 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 5 novembre 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

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

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 29 gennaio 2025 e depositato in pari data, iscritto al n. 7 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 26 della legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026).

Tale disposizione, rubricata «Istituzione delle RSA San Nicandro Garganico e Troia», è volta a determinare il passaggio di dette strutture assistenziali - fino ad allora gestite da una società privata (Sviluppo e gestione di attività sanitarie srl) - a una gestione interamente pubblica, mediante il loro inserimento nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia. Si prevede, in particolare, che «il passaggio alla gestione interamente pubblica delle RSA [avvenga] alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga» (comma 3) e che il transito del personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge nell'organico della ASL competente si realizzi «ai sensi dell'articolo 1, comma 268, lettera c) della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l'esperienza lavorativa svolta nella stessa tipologia di servizio» (comma 4).

Ad avviso del ricorrente, la previsione regionale contrasterebbe con gli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, sotto più profili.

In primo luogo, sarebbe violato l'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto il previsto passaggio di personale dal datore di lavoro privato a quello pubblico realizzerebbe una «non consentita deroga alle ordinarie procedure concorsuali», con violazione del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e del d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), emanati in attuazione degli artt. 15 e 18, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), i quali prevedono procedure di reclutamento del personale sanitario mediante concorso per titoli ed esami, differenziate sulla base dei vari profili professionali.

Al riguardo, il ricorrente ritiene inconferente l'evocata applicazione dell'art. 1, comma 268, lettera c), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), richiamato dall'impugnato art. 26, poiché la disposizione statale «riguarda solo le procedure selettive per il reclutamento di personale da parte degli enti del SSN, non l'internalizzazione diretta senza concorso pubblico». Il rinvio alla previsione statale sarebbe, inoltre, improprio, in quanto la norma regionale parrebbe riferirsi genericamente al «personale in servizio» senza distinzione tra i vari profili professionali.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia «tutela della salute», non ricorrendo particolari situazioni emergenziali o straordinarie tali da giustificare deroghe al principio concorsuale.

Sotto altro profilo, l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 è poi censurato in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., per ciò che concerne la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», perché ritenuto in contrasto con gli obiettivi fissati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui la Regione Puglia è vincolata in forza dell'Accordo sottoscritto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze in data 29 novembre 2010.

Per il ricorrente, il passaggio di personale nell'organico della ASL, con i connessi oneri finanziari, «pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa per il personale sanitario», in violazione di quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che sancisce la vincolatività degli interventi individuati nel piano di rientro, obbligando le regioni che vi sono sottoposte a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione degli interventi programmati, e a non adottarne di nuovi.

L'intervento normativo regionale, inoltre, non sarebbe stato preventivamente comunicato ai Ministri competenti, al fine di verificarne la compatibilità con l'attuazione del piano di rientro, né sarebbe stato coordinato con il programma operativo di prosecuzione del piano 2024-2026 - specificamente volto a individuare gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA), ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» - nonostante «[l']evidente quanto significativo impatto sulle risorse finanziarie della Regione» e la determinazione di «un tangibile incremento della spesa sanitaria», così realizzando un'indebita modifica della programmazione sanitaria, in violazione del divieto di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia dei LEA.



2.- Con ricorso notificato il 28 febbraio 2025 e depositato il successivo 1° marzo, iscritto al n. 12 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato, tra gli altri, l'art. 240 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», intervenuto a modificare l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024, mediante l'aggiunta della RSA di Campi Salentina - da inserirsi nell'organizzazione funzionale della ASL di Lecce - e una nuova definizione dei termini del subentro e del numero dei posti letto.

Anche in riferimento a tale previsione, il ricorrente denuncia la violazione degli stessi parametri evocati con il ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. del 2025, sulla base di argomenti identici a quelli già spesi.

Inoltre, con riguardo al censurato passaggio diretto di personale nell'organico della ASL territorialmente competente, viene altresì promossa questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, come quelli cui afferiscono i contratti collettivi di lavoro».

3.- La Regione Puglia si è costituita in entrambi i giudizi, deducendo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Sotto il primo profilo, la resistente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni in ordine alla «supposta violazione delle norme costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica e di equilibrio del bilancio», non essendo stata fornita alcuna dimostrazione della denunciata lesione dei vincoli imposti dal piano di rientro, né della reale portata dei costi.

Ha inoltre dedotto, con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., l'inammissibilità della questione per assoluta carenza di motivazione e assertività della censura.

Quanto al merito, la Regione Puglia evidenzia come le RSA in questione, nonostante il titolo della disposizione, non siano «di nuova istituzione», bensì strutture sanitarie già esistenti e operanti da tempo sul territorio regionale, sin dall'origine incardinate tra quelle di titolarità pubblica della ASL di pertinenza e rientranti nell'ambito del processo di riorganizzazione del settore sociosanitario avviato con la legge della Regione Puglia 12 dicembre 2017, n. 53 (Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA ad alta, media e bassa intensità assistenziale), con particolare riferimento alle strutture residenziali per soggetti non autosufficienti (anziani e soggetti affetti da demenza), quali sono le RSA all'esame. Ciò sarebbe dimostrato dagli atti programmatori e ricognitivi regionali, quali la deliberazione della Giunta regionale 19 marzo 2002, n. 210, di approvazione del Regolamento regionale 20 dicembre 2002, n. 8 (Regolamento di organizzazione e funzionamento delle RSA), e la Tabella A) (R.R. n. 4/2019 - art. 9, comma 3, lett. a - posti letto/posti semiresidenziali di RSA ex R.R. n. 3/2005 pubblici già autorizzati all'esercizio o già previsti in atti di programmazione sanitaria regionale), di cui all'Allegato A alla deliberazione della Giunta regionale 25 novembre 2019, n. 2153 (R.R. n. 4/2019 - art. 12.1 - Atto ricognitivo delle strutture rientranti tra le autorizzate all'esercizio di cui all'art. 9, comma 3 e dei posti letto/posti rientranti nel fabbisogno di accreditamento di cui all'art. 10, commi 3 e 4 - Posti letto/posti disponibili ai fini del rilascio di nuove autorizzazioni all'esercizio e di accreditamento) - entrambe allegata alla memoria di costituzione.

Pertanto, a differenza di quanto erroneamente ritenuto dal ricorrente, non si tratterebbe di strutture private accreditate, bensì di strutture sin dall'origine di titolarità pubblica, affidate a un soggetto privato che le gestiva per conto delle ASL e a cui facevano capo i rapporti di lavoro con il personale ivi operante.

Al riguardo, la Regione Puglia richiama l'analoga vicenda di trasferimento gestorio del Centro riabilitativo di Ceglie Messapica, disciplinata dalla legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21, recante «Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)», oggetto di precedente impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri, innanzi a questa Corte, con ricorso iscritto al n. 25 reg. ric. del 2024.

La censurata normativa regionale non comporterebbe, pertanto, alcun incremento della spesa in spregio ai vincoli connessi al piano di rientro, in quanto «i costi per le prestazioni rese dalle strutture erano (così come, allo stato, sono) già oggetto di imputazione al bilancio delle rispettive ASL, indipendentemente dalla sopravvenienza normativa».

La resistente evidenzia, invero, come le RSA in questione siano attualmente attive con posti integralmente occupati da pazienti cui le competenti ASL riconoscono la quota sanitaria, come riportato nella documentazione tecnica allegata alla memoria di costituzione. Di conseguenza, non vi sarebbero maggiori oneri a carico del Servizio sanitario regionale (SSR) posto che «gli assistiti remunerano direttamente all'attuale gestore il 50% delle rette vigenti, nel rispetto del DPCM ai LEA»; quota che, a seguito della legge regionale impugnata, verrebbe ora introitata dalla ASL e, unitamente alla restante quota del 50 per cento già remunerata dal SSR, «[coprirebbe] in ogni caso la totalità dei costi per la gestione diretta della struttura».



Da ciò, «la intrinseca coerenza con il Programma operativo 2024-2026 di prosecuzione del piano di rientro su cui la Regione Puglia è impegnata, oltre che con la programmazione regionale dei posti letto nel setting di riferimento», con esclusione della necessità della preventiva consultazione ministeriale, vertendosi peraltro in materia di erogazione di LEA e quindi di spese sanitarie obbligatorie.

Quanto alla denunciata violazione delle procedure concorsuali, la Regione Puglia ne contesta la fondatezza, osservando come il richiamo fatto alla legge n. 234 del 2021 e alla «normativa vigente» implichi piuttosto l'intenzione del legislatore regionale di assoggettare la procedura per il transito del personale nell'organico dell'azienda sanitaria all'osservanza di tutti i vincoli normativi vigenti - quali quelli previsti in materia di spesa del personale e capacità assunzionali - senza lasciare alcun margine per modalità assunzionali alternative rispetto a quelle espressamente previste dalla legge statale.

Non si verificherebbe, quindi, alcun passaggio diretto di personale. Piuttosto, per la difesa regionale, la decisione su come impiegare una quota parte delle risorse in materia sanitaria, tenuto conto dei vincoli di spesa e delle esigenze di finanza pubblica, nel rispetto del tetto di spesa per il personale ex art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, atterrebbe all'autonomia organizzativa regionale rientrando nella propria competenza legislativa residuale, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., ovvero in quella concorrente in materia di tutela della salute.

Evidenzia, inoltre, che, con la deliberazione di Giunta regionale 12 dicembre 2022, n. 1818 (allegata alla memoria), notificata ai ministeri, veniva determinato il tetto di spesa ripartito per Azienda/Ente del SSR, da cui risultavano più di 70 milioni di euro di spesa non utilizzati, derivanti sia dalle ulteriori risorse ministeriali rinvenienti dal decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 23 maggio 2022, n. 77 (Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale), sia dal mancato utilizzo integrale del tetto di spesa determinato sul Fondo sanitario nazionale 2022 da parte delle ASL di Foggia e di Lecce, nonché dalle risorse economiche rinvenienti dalle cessazioni della ASL di Brindisi 2025. Conseguentemente, con deliberazione di Giunta 23 dicembre 2024, n. 1876 (allegata) è stato definito il nuovo tetto della spesa degli enti del SSR, così da escludere ogni pericolo di sfioramento, come invece paventato dal ricorrente.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Puglia ha depositato memoria difensiva in entrambi i giudizi, insistendo per l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni promosse.

La resistente ha in particolare evidenziato, sulla base dei dati ricavati dalle analisi dei costi condotte dalle ASL di Foggia e di Lecce (di cui alle note prot. n. 0520431 del 25 settembre 2025, e prot. n. 178566 del 3 ottobre 2025, allegate alla memoria), come l'internalizzazione relativa delle RSA «rappresent[er] una virtuosa applicazione» dei principi di coordinamento della finanza pubblica, «traducendosi in una comprovata e significativa razionalizzazione delle risorse». Essa genera, infatti, un risparmio di spesa netto, su base annua, pari a 411.269,60 euro per la RSA di Troia, 75.553,95 euro per quella di San Nicandro Garganico e 352.950,63 euro per la RSA di Campi Salentina.

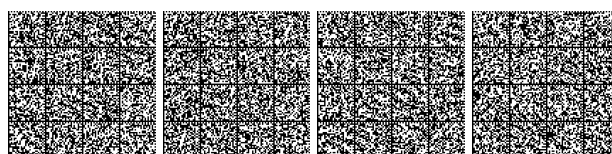
Si precisa, inoltre, che l'intervento censurato non si porrebbe in antinomia con gli obiettivi del piano di rientro, ma ne costituirebbe piuttosto «uno strumento attuativo, perseguendo quella razionalizzazione della spesa che è precondizione per il raggiungimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza».

A conferma della legittimità dell'intervento legislativo, la Regione Puglia richiama, infine, la recente sentenza n. 57 del 2025 di questa Corte - della quale sono riportati ampi passaggi -, intervenuta dopo la proposizione dei ricorsi all'esame, che, decidendo sulla legittimità costituzionale della normativa regionale pugliese relativa al centro ospedaliero di Ceglie Messapica, ne ha riconosciuto la conformità sia agli obiettivi concordati nel piano di rientro, sia alla programmazione sanitaria, ritenendo costituzionalmente illegittima unicamente la previsione della possibilità di attivare procedure di selezione per soli titoli, in alternativa alle procedure *ex lege* n. 234 del 2021; alternativa però non riprodotta nella norma oggetto delle odierne censure. E ciò a riprova ulteriore della non fondatezza anche della doglianza relativa alla elusione delle procedure concorsuali.

5.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

Considerato in diritto

6.- Con due distinti ricorsi (iscritti ai numeri 7 e 12 reg. ric. del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 e della legge reg. Puglia n. 42 del 2024.



6.1.- Riservate a separate pronunce le decisioni sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i medesimi ricorsi, vengono qui all'esame quelle relative all'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 (impugnato con il ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. del 2025) e all'art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024 (impugnato con il ricorso iscritto al n. 12 reg. ric. del 2025), modificativo del predetto art. 26.

7.- L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 è diretto a determinare il passaggio delle RSA di San Nicandro Garganico e di Troia - fino ad allora gestite da una società privata (Sviluppo e gestione di attività sanitarie *srl*) - a una gestione interamente pubblica, mediante il loro inserimento nell'organizzazione funzionale della ASL di Foggia «alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga». Il medesimo articolo dispone anche che il transito del relativo personale nell'organico delle ASL avvenga ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l'esperienza lavorativa svolta nella stessa tipologia di servizio.

Con l'art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, il legislatore regionale ha poi modificato l'art. 26 sopradDETTO, aggiungendovi il riferimento alla RSA di Campi Salentina, da inserirsi nell'organizzazione funzionale della ASL di Lecce, e una nuova determinazione dei termini di subentro e del numero dei posti letto originariamente previsti nella disposizione incisa, che per la restante parte è rimasta inalterata.

8.- Avverso la normativa regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto due distinte impugnazioni, muovendo rispetto a entrambe le disposizioni impugnate, con argomentazioni pressoché identiche, due ordini di censure.

Con il primo ordine, concernente le procedure di reclutamento del personale in servizio presso le RSA, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., quest'ultimo in riferimento alla materia «tutela della salute», ritenendo che il previsto passaggio di personale nell'organico delle ASL avvenga al di fuori delle ordinarie procedure concorsuali.

Con il secondo, relativo all'osservanza dei vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, in forza dell'Accordo sottoscritto dalla Regione Puglia con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze in data 29 novembre 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la violazione degli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo per contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», assumendo che l'intervento regionale, non preventivamente comunicato ai sopradetti Ministri, non sia in linea con gli obiettivi previsti nel piano e determini un'indebita modifica della programmazione sanitaria.

8.1.- I due ricorsi promuovono questioni analoghe con riguardo sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati, in larga misura coincidenti. Pertanto, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

9.- Vale subito ricordare che una vicenda giuridicamente sovrapponibile a quella oggi in scrutinio è già stata esaminata dalla recente sentenza n. 57 del 2025, depositata dopo la proposizione dei presenti ricorsi, e di cui giova qui ripercorrere i passaggi salienti.

In quell'occasione, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale era il transito a una gestione interamente pubblica del Centro di riabilitazione di Ceglie Messapica, affidato in precedenza a privati, previsto dalla legge reg. Puglia n. 21 del 2024.

L'intervento regionale era allora stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri per asserita lesione degli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo per violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute», poiché ritenuto idoneo a compromettere la piena realizzazione degli obiettivi fissati dal piano di rientro per il superamento del deficit sanitario.

Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva inoltre censurato il previsto inserimento di personale nell'organico della ASL di Brindisi, ritenendo trattarsi di un passaggio diretto in spregio alla regola del pubblico concorso, di cui al quarto comma dell'art. 97 Cost.

Con la pronuncia sopradDETta, questa Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.

In particolare - evidenziati i peculiari contorni della vicenda (trattandosi di «affidamento provvisorio di non agevole inquadramento») - è stato escluso che il passaggio alla gestione pubblica della struttura riabilitativa introducesse «una «rilevante modifica della pregressa 'programmazione sanitaria' [e pure] un 'significativo incremento' dell'impegno finanziario di settore, l'una e l'altro prospettati dal ricorrente come estranei agli obiettivi del piano di rientro e, come tali, interdetti alla Regione resistente».



Ciò, tanto sulla base della documentazione prodotta dalla Regione Puglia (costituita dagli atti di programmazione adottati negli anni dalla Giunta regionale, regolarmente trasmessi ai Ministeri affiancanti e da questi approvati), attestante la natura di ospedale pubblico della struttura in esame, quanto sulla considerazione che la modifica dell'assetto gestorio appariva, alla luce dell'obiettivo di riordino della rete ospedaliera fissato nel piano di rientro, «addirittura necessaria».

Con riguardo alle ricadute finanziarie, si è chiarito che, nella specie, venivano in rilievo prestazioni tutte certamente rientranti nei livelli essenziali di assistenza, dunque obbligatorie, «sicché le disposizioni regionali impugnate non implica[va]no prestazioni ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato». A tale argomento - «già di per sé assorbente» - si è aggiunta la rilevata assenza di un aumento della spesa sanitaria collegata all'intervento di internalizzazione, come attestato dalla relazione tecnica della legge regionale impugnata e dalla documentazione anche in quell'occasione prodotta dalla Regione Puglia, che dunque è risultata essersi legittimamente mossa «entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro».

Con riferimento, poi, alla censura relativa al transito diretto di personale, la sentenza n. 57 del 2025 ha ritenuto immune dal vizio di illegittimità costituzionale denunciato quella parte di disposizione regionale che (come pure accade ora) richiama, ai fini del reclutamento del personale l'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, «che non consente una stabilizzazione senza concorso: come chiarito dalla sentenza n. 99 del 2023 di questa Corte, le relative procedure devono essere avviate “nel rispetto dei principi posti in materia di pubblico concorso”».

È stato invece dichiarato costituzionalmente illegittimo il residuo segmento normativo (limitatamente alle parole «o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale») - non riprodotto nella previsione regionale oggetto del presente scrutinio - che, in alternativa alle procedure *ex lege* n. 234 del 2021, introduceva la possibilità di assumere, senza concorso, il personale già in servizio alle dipendenze della Fondazione che aveva fino a quel momento gestito il centro riabilitativo.

10.- Tanto premesso, venendo alle odierne questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato, in primo luogo, il previsto transito del personale, operante presso le strutture sanitarie indicate, nell'organico delle ASL territorialmente competenti, che, in base al comma 4 dell'art. 26 della legge reg. Puglia n. 39 del 2024 (sia nella versione originaria, che in quella novellata), deve avvenire «ai sensi dell'articolo 1, comma 268, lettera c) della legge 30 dicembre 2021, n. 234 [...], nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l'esperienza lavorativa svolta nella stessa tipologia di servizio».

Secondo la prospettazione del ricorrente, tale passaggio si realizzerebbe in violazione del principio del pubblico concorso, di cui al quarto comma dell'art. 97 Cost., e della disciplina statale che regola le assunzioni del personale, dirigenziale e non, del SSN (rispettivamente, d.P.R. n. 483 del 1997 e d.P.R. n. 220 del 2001), non ritenendosi ricorrenti particolari situazioni emergenziali o straordinarie, tali da giustificare deroghe al principio concorsuale in nome della tutela della salute - con conseguente violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento a quest'ultima materia - né ritenendosi appropriato il richiamo fatto dalla disposizione impugnata alla normativa statale di cui alla legge n. 234 del 2021.

Con riferimento al solo art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì dedotto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, come quelli cui afferiscono i contratti collettivi di lavoro».

10.1.- La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità di tale ultima questione, per carenza di motivazione della censura, in quanto meramente assertiva.

L'eccezione coglie nel segno.

La questione, in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte, è inammissibile, limitandosi il ricorrente all'evocazione del parametro senza fornire una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con tale parametro (tra le tante, sentenza n. 126 del 2025).

10.2.- Le restanti questioni, intese a censurare che il previsto passaggio di organico nel personale delle ASL avvenga - secondo il ricorrente - al di fuori delle ordinarie procedure concorsuali, non sono fondate.

L'impostazione del ricorrente sconta un errore di fondo nel ritenere inconferente e improprio il richiamo fatto dalla disposizione regionale impugnata all'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021 e, in particolare, all'inciso «nel rispetto della normativa vigente».

Come già riconosciuto dalla sentenza n. 57 del 2025, in relazione alla vicenda del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica, il previsto passaggio di personale «non contrasta, invero, con i parametri evocati, poiché richiama l'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, che non consente una stabilizzazione senza concorso: come chiarito dalla sentenza n. 99 del 2023 di questa Corte, le relative procedure devono essere avviate “nel rispetto dei principi posti in materia di pubblico concorso”».



Questa Corte ha poi osservato che «[t]ale modalità di reclutamento, quindi, potrà essere legittimamente applicata dalla Regione, ovviamente solo ove sussistano tutti i presupposti contemplati dalla norma: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite soggettivo (quanto all'espletamento di mansioni sanitarie e socio-sanitarie); 3) un limite temporale (l'aver garantito assistenza ai pazienti "in tutto il periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021 e con almeno tre anni di servizio"). Tale è il senso da attribuire all'inciso "e comunque nel rispetto della normativa vigente", evidentemente riferito alla prima parte della disposizione impugnata, che rende quest'ultima immune dai vizi di legittimità costituzionale prospettati» (ancora, sentenza n. 57 del 2025).

Pertanto, alla luce delle considerazioni già svolte nella precedente pronuncia, la previsione regionale oggi in esame è esente dai vizi di illegittimità costituzionale denunciati con riferimento agli artt. 97, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo relativamente alla materia della tutela della salute.

11.- Con il secondo ordine di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'intervento regionale, con il previsto passaggio di personale nell'organico delle ASL e il connesso onere finanziario, contrasterebbe con gli obiettivi fissati nel piano di rientro (in particolare, con quello del contenimento della spesa per il personale sanitario), contravvenendo a quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che prescrive la vincolatività degli interventi individuati nel piano, obbligando le regioni che vi sono sottoposte a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione degli interventi programmati, e a non adottarne di nuovi.

L'intervento normativo regionale, inoltre, non sarebbe stato preventivamente comunicato ai Ministeri competenti, né sarebbe stato coordinato con il programma operativo di prosecuzione del piano di rientro 2024-2026, nonostante «[l]'evidente quanto significativo impatto sulle risorse finanziarie della Regione» e la determinazione di «un tangibile incremento della spesa sanitaria», così realizzando un'indebita modifica della programmazione sanitaria, in violazione del divieto di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia dei LEA.

Da qui, la prospettata lesione dell'art. 97, primo comma, Cost., che impone alle amministrazioni pubbliche di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo per violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

11.1.- La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni così promosse, sostenendo che non sarebbe stata fornita alcuna dimostrazione della denunciata lesione dei vincoli imposti dal piano di rientro, né della reale portata dei costi.

L'eccezione, tuttavia, non è fondata, poiché, in base alla giurisprudenza di questa Corte, «sono ammissibili censure di violazione dei vincoli finanziari, derivanti da piani di rientro dal deficit sanitario, indirizzate contro provvedimenti anche solo potenzialmente forieri di maggiori spese, in quanto atti ad incidere su "macroaree notoriamente regolate dai piani di rientro dal disavanzo sanitario" (sentenze n. 89 del 2024 e n. 134 del 2023)» (sentenza n. 57 del 2025).

E nel caso di specie non v'è dubbio che vengano in rilievo settori rientranti in tale categoria (in particolare, la spesa per il personale sanitario e la riorganizzazione dell'offerta assistenziale territoriale, con particolare riferimento alla rete dell'assistenza residenziale agli anziani non autosufficienti), così che attiene al merito la verifica della fondatezza delle doglianze avanzate, con le quali si prospetta l'estraneità dell'intervento regionale rispetto agli obiettivi fissati nel piano di rientro (ancora una volta, sentenza n. 57 del 2025).

11.2.- Nel merito, anche le questioni relative al secondo ordine di censure non sono fondate.

Come emerge dai lavori preparatori delle due disposizioni regionali censurate, la finalità dell'intervento normativo in esame è stata quella di internalizzare, in capo alle ASL di Foggia e di Lecce, la gestione delle RSA di Troia, San Nicandro Garganico e Campi Salentina, sin dall'origine «a titolarità pubblica» ma fino ad allora «gestite da privati in regime di proroga».

Situazione, peraltro, che - sempre sulla base della relazione tecnica relativa all'art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, allegata ai lavori consiliari preparatori - pare sussistente anche per altre dodici RSA pubbliche pugliesi, che si trovano nella medesima condizione di quelle oggi all'esame, «tutte gestite da soggetti terzi di cui 2 con contratto in corso, [...] tutte le altre in regime di proroga da anni, nonostante il nulla osta regionale rilasciato da anni a ribandire la gare, gare mai espletate».

L'intervento del legislatore regionale, dunque, lungi dall'istituire nuove strutture sanitarie - nonostante l'impropria rubrica della disposizione e l'*incipit* della stessa - si è invero sostanziato nella cessazione del regime di proroga, con conseguente rientro delle RSA, da sempre di proprietà pubblica, nell'organizzazione funzionale delle pertinenti ASL, che ora provvedono quindi a erogare direttamente all'utenza le prestazioni prima fornite dal gestore privato, così incamerando la quota a carico degli assistiti (pari al 50 per cento delle rette vigenti), in precedenza corrisposta a quest'ultimo, ferma la residua quota, come già in passato, a carico del bilancio regionale.



Tanto premesso, la normativa regionale non comporta un'indebita modifica della programmazione sanitaria, né un «evidente quanto significativo impatto sulle risorse finanziarie» regionali in ragione del paventato «tangibile incremento della spesa sanitaria», l'una e l'altro prospettati dal ricorrente come estranei agli obiettivi del piano di rientro e, in quanto tali, interdetti alla resistente.

Come già osservato con la sentenza n. 57 del 2025 per il Centro di riabilitazione di Ceglie Messapica, anche le RSA di San Nicandro Garganico, Troia e Campi Salentina sono da tempo codificate nella rete dell'assistenza territoriale pubblica, come attestato dalla Tabella A) contenuta nell'Allegato A alla deliberazione di Giunta regionale n. 2153 del 2019, sicché la programmazione sanitaria non è stata modificata, come invece asserito dal ricorrente.

Analogamente, la prevista internalizzazione delle RSA in questione non risulta compromettere la realizzazione degli interventi programmati per il superamento del disavanzo sanitario, ma rientra piuttosto nella riorganizzazione dell'intera offerta assistenziale territoriale, con particolare riferimento alla rete dell'assistenza residenziale per anziani non autosufficienti, nella quale le strutture odierne si collocano, intervento (in particolare: GOTER 02.03) contemplato dal programma operativo 2016-2018, approvato con deliberazione di Giunta regionale 6 febbraio 2018, n. 129 (Programma Operativo 2016-2018. Piano delle azioni avviate nel biennio 2016-2017 e delle misure da attuare nel 2018).

Quanto, infine, alle ricadute finanziarie, questa Corte rileva, in linea con il più volte richiamato recente precedente, che, anche in questo caso, vengono in gioco prestazioni «tutte certamente rientranti nei livelli essenziali di assistenza» (riconducibili agli artt. 21 e 30 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), e conseguentemente «di natura obbligatoria; sicché le disposizioni regionali impugnate non implicano prestazioni ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato». A rafforzare tale argomento, già di per sé assorbente, si aggiungono i dati risultanti dalle comunicazioni del 25 settembre 2025 e 3 ottobre 2025, rispettivamente della ASL di Foggia e della ASL di Lecce - allegate alla memoria regionale - attestanti un «effettivo risparmio di spesa», rispetto all'esternalizzazione del servizio, in termini di costi di gestione, per importi pari ad euro 411.269,60 (RSA Troia), euro 75.553,95 (RSA San Nicandro Garganico) ed euro 352.950,63 (RSA Campi Salentina).

Contrariamente all'assunto del ricorrente, dunque, non è dimostrato alcun aumento della spesa sanitaria regionale a seguito dell'internalizzazione delle RSA all'esame, avvenuta nella specie il 1° maggio 2025 per quella di Campi Salentina ed il 16 maggio 2025 per quelle di Troia e San Nicandro Garganico.

Con particolare riferimento al personale, fermo restando l'impegno assunto dalla Regione Puglia ad attuare misure specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa relativa a tale voce, questa Corte ha già rilevato «che lo stesso programma operativo 2016-2018 non esclude affatto la possibilità di assumere personale al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza» (sentenze n. 57 del 2025 e, in senso analogo, n. 134 del 2023); del resto le parti, pur riferendosi nei loro scritti al programma operativo 2024-2026, non lo hanno prodotto in giudizio, né lo stesso risulta, dal sito del Ministero della salute, essere stato adottato, ma piuttosto ancora in via di definizione.

In tale ottica, la Regione Puglia, atteso il residuo di fondi non utilizzati per circa 70 milioni di euro, ha provveduto a definire un nuovo tetto della spesa degli enti del SSR con deliberazione di Giunta regionale n. 1876 del 2024 (allegata alle memorie della Regione), così da escludere il superamento del predetto tetto di spesa.

In conclusione, quindi, anche l'internalizzazione delle strutture sanitarie in questione, prevista dall'impugnata normativa regionale, «si muove entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro (in senso analogo, sentenza n. 197 del 2024)» (sentenza n. 57 del 2025) ed è pertanto esente dai vizi denunciati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate pronunce le decisioni sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 240 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 12 del 2025;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026) e dell'art. 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 97, commi primo e quarto, e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260009

N. 10

Sentenza 1° dicembre 2025 - 29 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Reato di guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti - Sanzione pecuniaria applicata, a seguito di novella legislativa che abroga le parole «in stato di alterazione psicofisica», sull'asserito presupposto che non sia specificato il periodo temporale di assunzione e la necessità di perduranti effetti di tale assunzione al momento della guida - Necessità di accertamento di tali effetti perduranti - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità, necessaria offensività del reato, di precisione, tassatività o determinatezza della norma penale, di finalità rieducativa delle pene, di disparità di trattamento e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni nei sensi di cui in motivazione.

Circolazione stradale - Codice della strada - Reato di guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti -- Novella legislativa che abroga le parole «in stato di alterazione psicofisica» - Sanzione pecuniaria applicata, per effetto della novella, sull'asserito presupposto che non sia specificato il periodo temporale di assunzione e la necessità di perduranti effetti di tale assunzione al momento della guida - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità, necessaria offensività del reato, di precisione, tassatività o determinatezza della norma penale, di finalità rieducativa delle pene, di disparità di trattamento e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni nei sensi di cui in motivazione.

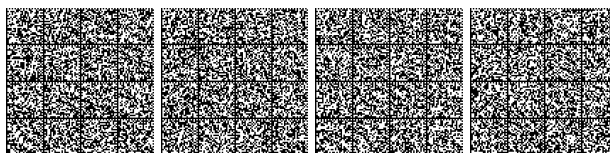
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 187; legge 25 novembre 2024, n. 177, art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2).
- Costituzione, artt. 3 e 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 187, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della legge 25 novembre 2024, n. 177 (Interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siena, con ordinanze del 28 marzo e 18 aprile 2025, iscritte rispettivamente ai numeri 93 e 99 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 22 e 23, prima serie speciale, dell'anno 2025; e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 177 del 2024, che modifica l'art. 187, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Pordenone con ordinanza dell'8 aprile 2025, iscritta al numero 125 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 26, prima serie speciale, dell'anno 2025;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025.

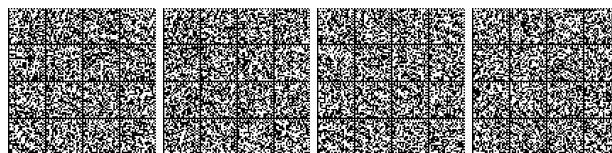
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 marzo 2025, iscritta al n. 93 reg. ord. del 2025, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-bis (*recte*: art. 187) del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dalla legge 25 novembre 2024, n. 177 (Interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), censurandolo nella parte in cui prevede che «è punito “[c]hiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope” in assenza di ogni specificazione in ordine al periodo temporale di assunzione ed ai perduranti effetti di tale assunzione al momento della guida».

1.1.- Il rimettente è investito di una richiesta di decreto penale di condanna a carico di un imputato «per il reato p. e p. dall'art. 187 C.d.S. perché si poneva alla guida dopo avere assunto sostanze stupefacenti o psicotrope (nonché per il reato di cui all'art. 186 C.d.S. per essersi posto alla guida con tasso alcolemico pari a 2.55 g/l)». Secondo quanto riferisce il giudice *a quo*, dagli atti di causa risulta che nel gennaio 2025 l'imputato aveva avuto un incidente stradale alla guida della propria motocicletta, e che dall'analisi delle urine effettuata poco dopo in ospedale era emersa una positività alla cocaina e a suoi metaboliti («cut off 300 mg/ml»). Tale accertamento sarebbe peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione («recettiva dei risultati della letteratura scientifica»), «inidoneo a provare uno stato di alterazione psicofisica del soggetto al momento della guida, essendo tale positività compatibile con assunzione anche risalente nel tempo». Mancherebbero d'altra parte agli atti «ulteriori significativi elementi» in relazione al reato di cui all'art. 187 cod. strada, in quanto l'imputato, all'arrivo della polizia giudiziaria, «si presentava in stato alterato ma con sintomi riconducibili ad abuso di alcolici e non di stupefacenti» - circostanza poi confermata dagli esami ematici, dai quali risultava alcolemia nel sangue pari a 2,55 g/l.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente evidenzia che «la accertata positività alla cocaina dell'imputato a seguito delle analisi urinarie» comporterebbe, alla luce dell'art. 187 cod. strada, come modificato dalla legge n. 177 del 2024, «la possibile emissione del richiesto decreto penale comprovando una assunzione di stupefacenti antecedente alla guida», pur non essendo tale circostanza idonea «ad acclarare che l'[imputato] guidasse sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, né a determinare quando le stesse siano state assunte». Né risulterebbero «eventuali altri elementi ostativi» all'accoglimento della richiesta di decreto penale.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva anzitutto che l'art. 187 cod. strada, come novellato dalla legge n. 177 del 2024, punisce «[c]hiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope». Il tenore letterale di tale disposizione sarebbe «del tutto irrazionale o inammissibilmente generico». In assenza di qualsiasi



«delimitazione temporale» dell'assunzione rispetto alla guida, infatti, la fattispecie comporterebbe «la conseguenza [...] che se una persona avesse assunto stupefacenti a 18 anni e poi si mettesse alla guida a 60 anni sarebbe punibile in quanto “guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope”». D'altro canto, «[s]e invece si ritenesse che tale espressione faccia riferimento ad uno spazio temporale prossimo rispetto alla guida (lettura più razionale) si tratterebbe di norma del tutto generica e priva di contenuti tali da consentire a chi la legge - sia il cittadino o il magistrato - di capire quale sia tale elemento temporale (1 ora? 2 ore? 4 ore? 8 ore? 24 ore?...))».

Né potrebbe demandarsi alla giurisprudenza la funzione di «creare» la norma, interpretandola «come correlata ad un lasso temporale tale da rendere logicamente prospettabile la perdurante efficacia dello stupefacente», perché una tale interpretazione introdurrebbe nella fattispecie un elemento costitutivo «del tutto estraneo al tenore letterale della norma» e da «modellarsi in via interpretativa ad (inammissibile) arbitrio della giurisprudenza». Un tale esito interpretativo, peraltro, «darebbe rilevanza a elementi costitutivi univocamente espunti dal legislatore dalla formulazione della norma».

La «[t]otale genericità» della disposizione ne comporterebbe, quindi, la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 25 Cost., mancando la fattispecie astratta di «connotati precisi» e di una «descrizione intellegibile» (è citata la sentenza n. 96 del 1981 di questa Corte).

1.4.- Sotto altro profilo, la disposizione lederebbe inoltre il principio di necessaria offensività del reato, parimenti desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost. (è citata la sentenza n. 116 del 2024 di questa Corte), atteso che essa si applicherebbe anche a «condotte prive di alcun pericolo per la circolazione (tale la situazione di chi abbia assunto stupefacenti i cui effetti siano oramai del tutto svaniti e dei quali rimangano tracce solo nelle urine)». La letteratura scientifica e la giurisprudenza avrebbero infatti accertato che in molti casi può esservi guida senza alterazione anche dopo l'assunzione di stupefacenti, quando ne siano cessati gli effetti, sicché la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato risulterebbe «irrazionale e arbitraria e non rispondente all'id quod plerumque accidit», in contrasto con quanto richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte. Una fattispecie già volta ad assicurare una «tutela anticipata della incolumità pubblica e della privata incolumità e proprietà», come l'art. 187 cod. strada, verrebbe così a sanzionare «condotte (non solo non direttamente lesive di tali beni ma addirittura) prive di ogni possibile rilevanza a porli in pericolo (guidare quando ogni effetto dello stupefacente è svanito, sul mero presupposto di una pregressa assunzione)».

La deroga al principio di necessaria offensività del reato non potrebbe essere, d'altro canto, giustificata con le «possibili difficoltà correlate all'accertamento di una effettiva situazione di alterazione/pericolosità alla guida», attesa la disponibilità di esami e accertamenti scientificamente idonei a tale scopo (come il prelievo ematico) e la possibilità di desumere lo stato di alterazione anche da elementi ulteriori rispetto alle analisi biologiche (come evidenziato nella giurisprudenza della Corte di cassazione). In ogni caso, poi, la mera difficoltà di provare un elemento costitutivo necessario per rendere la previsione di una ipotesi di reato razionale e conforme a Costituzione non potrebbe legittimare la rinuncia a tale elemento.

1.5.- Contrasterebbe, infine, con i principi di uguaglianza e ragionevolezza sanzionare, ai sensi dell'art. 186 cod. strada, chi «guida in stato di ebbrezza» - come pure, al successivo art. 186-bis, chi guida «dopo aver assunto bevande alcoliche e sotto l'influenza di queste» -, e prescindere totalmente dallo stato di alterazione, invece, nella fattispecie di cui all'art. 187 cod. strada. Non basterebbe a ricomporre l'incongruenza il fatto che «l'uso di alcool sia in generale lecito [...], mentre quello di stupefacenti è sempre illegale», considerato che «il mero generico pregresso consumo di stupefacenti è [...] profilo del tutto irrilevante rispetto al verificarsi di una situazione di effettivo pericolo alla circolazione e già autonomamente sanzionato (art. 75 DPR n. 309/90)».

Altrettanto irrazionale sarebbe sanzionare, come nel caso dell'art. 187 cod. strada, «chi, avendo patente, guida dopo una pregressa (illecita) assunzione di stupefacenti in assenza di ogni prova sulla possibile rilevanza di tale condotta a influire sulla sua condotta di guida», e non sanzionare penalmente chi guida senza patente: condotta, quest'ultima, «che presuntivamente appare di sicuro pericolo per la circolazione stradale» e per la quale, tuttavia, l'art. 116 cod. strada prevede una «mera sanzione amministrativa».

1.6.- Il rimettente auspica, in conclusione, che questa Corte - «ove non ritenga opportuna più incisiva determinazione - pronunzi una pronuncia additiva costituzionalmente necessitata, aggiungendo al mero criterio temporale già oggetto della previsione legislativa (“dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope”) un criterio di risultato (si può ipotizzare, con richiamo all'art. 186-bis C.d.S., “e sotto l'effetto di queste”)».

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

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili, innanzi tutto, per difetto di rilevanza, posto che l'imputato sarebbe rimasto coinvolto in un incidente stradale, «incorrendo pertanto nella fattispecie di cui all'art. 187, comma 1-bis, del Codice della Strada», mentre la richiesta del decreto penale di condanna sarebbe stata formulata ai sensi del comma 1



di tale articolo, perché l'imputato «si poneva alla guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope». Il rimettente, quindi, avrebbe dovuto restituire gli atti al pubblico ministero ai sensi dell'art. 459, comma 3, del codice di procedura penale. In ogni caso, difetterebbe una motivazione in ordine alla rilevanza, «solo apoditticamente affermata», senza precisazione delle possibili «opzioni decisorie».

L'inammissibilità, in secondo luogo, deriverebbe dal non avere il rimettente preliminarmente vagliato la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione: interpretazione percorribile, dovendo la disposizione censurata intendersi nel senso che «non ogni preventiva assunzione di sostanze stupefacenti concretizza il reato di cui all'art. 187 del Codice della strada, ma solo quella assunzione che si ponga, rispetto al momento della guida, in un intervallo di tempo apprezzabile e avente, pertanto, diretta influenza sulle capacità del guidatore».

Ancora, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione, poiché il giudice *a quo* non avrebbe compiutamente descritto la fattispecie concreta al suo esame.

L'inammissibilità deriverebbe anche dalla «genericità e perplessità della formulazione» delle questioni, sia in ordine alla sussistenza delle lamentate violazioni, sia in ordine ai parametri costituzionali, evocati senza «una compiuta esposizione delle ragioni che depongono per l'invocato contrasto». Né sarebbe chiara «l'esatta natura dell'intervento richiesto [a questa] Corte, ovvero se esso sia additivo o meramente caducatorio della disposizione censurata o, ancora, se il rimettente intenda chiedere altro intervento».

Infine, le questioni sarebbero inammissibili perché volte a sollecitare un intervento additivo di questa Corte in materia riservata alla discrezionalità del legislatore, quale quella inerente alla scelta di «forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo», così come alla individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 139 del 2023).

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate.

2.2.1.- La difesa dello Stato si sofferma anzitutto sulla *ratio* della modifica normativa: a seguito dell'eliminazione del parametro clinico dell'alterazione psico-fisica dagli elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice, non sarebbe più necessaria la «probatio diabolica» del nesso eziologico tra assunzione e alterazione, che in passato aveva reso di estrema difficoltà l'accertamento del reato e prodotto la «sostanziale impunità di certe condotte che sono, invece, le più pericolose per la pubblica incolumità». L'elemento caratterizzante la nuova fattispecie incriminatrice sarebbe ora costituito «dallo stretto collegamento tra l'assunzione della sostanza e la guida del veicolo», che si concretizzerebbe «in una perdurante influenza della sostanza stupefacente o psicotropa in grado di esercitare effetti negativi sull'abilità alla guida», il cui accertamento sarebbe assicurato «dall'impiego di determinate matrici biologiche, campioni ematici o di fluido del cavo orale del conducente, negli esami necessari ad accertare l'assunzione delle sostanze stupefacenti o psicotrope». Per consentire il prelievo di campioni di liquidi biologici ai fini dell'accertamento dell'attualità d'uso della sostanza stupefacente o psicotropa, del resto, il legislatore sarebbe intervenuto su altre disposizioni dello stesso art. 187 cod. strada, trascurate dal giudice rimettente.

La scelta del legislatore, quindi, non sarebbe «affatto irragionevole e men che meno arbitraria o irrazionale». Piuttosto, la nuova disposizione eviterebbe le incertezze e le difficoltà collegate in passato all'accertamento concreto dello stato di alterazione e sarebbe «in linea con l'esigenza di assicurare una effettiva punizione delle condotte».

2.2.2.- Con riguardo poi al principio di necessaria offensività della fattispecie penale, il significato da attribuire all'avverbio «dopo», contenuto nell'art. 187 cod. strada, non sarebbe «né generico, né in contrasto con il suddetto principio»: ciò in quanto «l'accertamento in concreto della perdurante influenza della sostanza stupefacente o psicotropa sul guidatore [sarebbe] assicurato dall'impiego di determinate matrici biologiche (sangue e saliva) e non altre (ad es. esame del capello) che rendono davvero concreto ed attuale il rischio per l'incolumità dell'agente stesso e dei terzi».

D'altra parte, il giudice rimettente muoverebbe da un errato presupposto interpretativo, perché «[n]on ogni preventiva assunzione di sostanze stupefacenti concretizza il reato di cui all'art. 187 del Codice della strada, ma solo quella assunzione che si ponga, rispetto al momento della guida, in un intervallo di tempo apprezzabile e avente, pertanto, diretta influenza sulle capacità del guidatore». Il «presupposto» del reato, dato dalla «assunzione della sostanza», rileverebbe «di per sé [...], per l'effetto che la sostanza determina in base al giudizio tecnico-scientifico a base della sua classificazione», operata alla stregua di un «giudizio tecnico-scientifico condotto dagli organi competenti secondo le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 309/1990».

La nuova fattispecie sarebbe, quindi, non più di «pericolo concreto», ma di «pericolo [...] presunto». La presunzione di pericolosità sarebbe «insita nella stessa nozione di sostanza stupefacente o psicotropa che è tale solo perché idonea a determinare una compromissione nell'organismo umano».



La modifica normativa, in tal senso, risponderebbe «pienamente alle esigenze di un sistema penale liberal-democratico, che ammette i reati a pericolo presunto a condizione che: *a)* la loro previsione si riferisca alla tutela anticipata di beni particolarmente importanti, rispettando il principio di proporzione; *b)* la tutela nella diversa forma della fattispecie a pericolo concreto risulti insufficiente per le difficoltà di precisare i termini di probabilità della lesione, rispettando così il principio di sussidiarietà; *c)* l'identificazione delle condotte avvenga secondo regole scientifiche riconosciute, rispettando il principio di congruenza razionale tra mezzi e scopi».

In questo caso, sarebbe «evidente come: sub *a)*, la regola riguardi la tutela anticipata di beni primari come la vita e l'incolumità delle persone; sub *b)*, la tutela nella forma del pericolo concreto risulti insufficiente proprio per le difficoltà probatorie connesse alla verifica dello stato di alterazione; sub *c)*, l'identificazione delle condotte sia effettuata sulla base di regole scientifiche che sono alla base dell'identificazione delle sostanze e, quindi, del pericolo intrinseco derivante dalla loro assunzione».

Ad ulteriore supporto di tali argomentazioni, l'interveniente richiama le «linee guida adottate dal Ministero della Salute e dal Ministero dell'Interno (Protocollo n. 10180 dell'11 aprile 2025), avente ad oggetto “Procedure di accertamento tossicologico-forense per la verifica della condizione di guida sotto l'influenza di alcol o dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 del codice della strada”», a mente delle quali «l'accertamento della perdurante influenza della sostanza stupefacente o psicotropa e, dunque, la potenziale pericolosità della condotta, con conseguente pericolo di lesione del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice, è assicurato dall'impiego di determinate matrici biologiche, campioni ematici o di fluido del cavo orale del conducente, negli esami necessari ad accertare l'assunzione delle sostanze stupefacenti o psicotrope».

Le linee guida contribuirebbero «ad ulteriormente riempire di contenuto il precetto della fattispecie incriminatrice», circoscrivendo la rilevanza penale della condotta «a quei casi in cui l'uso delle sostanze stupefacenti o psicotrope è “attivo e rilevante”, ossia a quelle fattispecie in cui si ravvisa un serio pericolo per la sicurezza della circolazione».

A conforto della legittimità costituzionale della novella, l'Avvocatura generale dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui rientra «nella discrezionalità del legislatore optare per forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, individuare la soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva». Rispetto ai reati di pericolo - e, segnatamente, di pericolo presunto - il sindacato costituzionale dovrebbe limitarsi a verificare che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'id quod plerumque accidit (è richiamata la sentenza n. 139 del 2023).

La valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato dalla norma censurata non sarebbe per l'appunto né irrazionale né arbitraria, «in quanto la guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope costituisce, come dimostrano le statistiche, la letteratura scientifica e i fatti di cronaca, uno dei comportamenti più pericolosi per la circolazione stradale perché ha una maggiore probabilità di causare un incidente stradale grave». Per altro verso, la «conclamata presenza di principi attivi delle sostanze nelle matrici biologiche utilizzabili» non potrebbe «mai escludere completamente il pericolo collegato alla presenza di effetti biologici delle sostanze stupefacenti o psicotrope idonei ad influire sull'abilità alla guida e, pertanto, idonei a mettere a rischio la sicurezza stradale e, dunque, l'incolumità degli utenti della strada».

2.2.3.- Parimenti infondate sarebbero le censure di violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza, considerato che i *tertia comparationis* evocati dal rimettente (artt. 116, 186 e 186-bis cod. strada) sarebbero fattispecie eterogenee rispetto a quella censurata. In ogni caso, la scelta del legislatore rientrerebbe nell'ambito della sua discrezionalità e la disposizione censurata sarebbe «ragionevole, proporzionata, congrua ed adeguata rispetto al fine perseguito dal legislatore».

3.- Con ordinanza del 18 aprile 2025, iscritta al n. 99 reg. ord. del 2025, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siena ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992, come modificato dall'art. 1 della legge n. 177 del 2024, «nella parte in cui non prevede la necessità di accertamento in ordine alla ricorrenza di un'effettiva alterazione psico-fisica derivante dall'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope in capo a colui che si ponga alla guida».

3.1.- Il rimettente è investito della richiesta di decreto penale di condanna a carico di una persona imputata della contravvenzione di cui all'art. 187, comma 1, cod. strada, per avere circolato alla guida di un'autovettura dopo aver assunto sostanze stupefacenti (cocaina). Fermato nel contesto di attività di controllo ai fini di prevenzione e repressione degli illeciti in materia di sostanze stupefacenti, l'imputato aveva prestato il consenso al prelievo di campioni biologici. Sia le analisi delle urine, sia quelle ematiche avevano fornito riscontro di positività alla cocaina.



3.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia: a) l'applicabilità nel procedimento principale dell'art. 187, comma 1, cod. strada nell'attuale formulazione, vigente al momento del fatto; b) l'incidenza di una pronunzia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'esercizio della funzione giurisdizionale, anche solo considerando che «la prospettata pronunzia additiva (in bonam partem) imporrebbe l'accertamento di aspetti fattuali (quali quelli relativi all'attualità dello «stato di alterazione psico-fisica»), attualmente obliterati dalla fattispecie astratta per come rimodulata dal legislatore nel 2024». Peraltro, anche qualora si volesse ricostruire in termini maggiormente pregnanti lo scrutinio di rilevanza, intendendolo come verifica della effettiva influenza della risoluzione della questione sull'esito del giudizio principale, la conclusione non muterebbe. Ad avviso del rimettente, infatti, ove la norma censurata fosse reputata conforme a Costituzione, egli dovrebbe ritenere integrato il reato contestato ed emettere quindi il decreto penale di condanna, mentre se le questioni fossero accolte dovrebbe, alla luce della ricostruzione dei fatti, rigettare la relativa richiesta.

3.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rammenta che, nella previgente formulazione, l'art. 187 cod. strada puniva «[c]hiunque guida in stato di alterazione psico-fisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope», descrivendo con ciò una «fattispecie (non già di evento, bensì di condotta) di pericolo (per vero, astratto), funzionale alla tutela (anticipata) dell'interesse alla «sicurezza per la circolazione stradale»».

Secondo l'assetto ermeneutico «assolutamente consolidato» (che il rimettente ricostruisce con dovizia di richiami alla giurisprudenza costituzionale e di legittimità), la fattispecie era costituita dal concorso di due elementi qualificanti: «da un lato, lo stato di alterazione, capace di compromettere le normali condizioni psico-fisiche indispensabili nello svolgimento della guida e concretizzante di per sé una condotta di pericolo per la sicurezza della circolazione stradale; dall'altro l'assunzione di sostanze (stupefacenti o psicotrope), idonee a causare lo stato di alterazione». Per la prova di tale stato, si riteneva sufficiente l'accertamento di «uno stato di coscienza semplicemente modificato dall'assunzione di sostanze stupefacenti», non necessariamente di una condizione di intossicazione.

La legge n. 177 del 2024 sarebbe intervenuta su tale assetto normativo e applicativo - come emergerebbe dai lavori preparatori del disegno di legge A.C. n. 1435, da cui la legge stessa ha tratto origine - al fine di «porre rimedio alle difficoltà operative riscontrate nella contestazione dell'illecito della guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti, incidendo principalmente sugli strumenti di accertamento a disposizione delle forze di polizia». Il legislatore avrebbe inteso, in specie, «superare» lo stato di alterazione psico-fisica come presupposto per tipizzare la fattispecie penale, che determinava di fatto la non punibilità di condotte particolarmente pericolose per l'incolumità pubblica».

All'esito dell'intervento normativo, il disvalore della fattispecie non riposerebbe più su una condotta capace di porre in pericolo l'interesse alla «sicurezza per la circolazione stradale», strumentale alla tutela dell'incolumità degli utenti della strada, ma «sul mero dato di successione cronologica» tra l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope e la guida. Ne deriverebbe «un'operazione con effetti espansivi del perimetro della penalità» entro il quale rientrerebbero tanto l'ipotesi di guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope cui sia conseguita un'alterazione psico-fisica, quanto l'ipotesi di guida, dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, ma «in assenza di alcuna (concreta, effettiva) alterazione».

L'esegesi del novellato disposto normativo, confortata dall'argomento letterale e dalla «intentione legislatoris», non si presterebbe a interpretazioni costituzionalmente orientate. Né varrebbe il riferimento, contenuto nel comma 2-*bis* dell'art. 187 cod. strada, al sospetto che il conducente si trovi «sotto l'effetto conseguente all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope», in quanto tale circostanza rilevarebbe non già per la perimetrazione dell'illiceità penale, ma soltanto ai fini dell'attribuzione di ulteriori facoltà agli organi di polizia stradale.

3.4.- Muovendo da tale interpretazione, il rimettente denuncia, sotto un primo profilo, la violazione «della necessaria offensività, di cui agli artt. 13, 25, secondo comma e 27 Cost., quale principio «dimostrativo» e del «[d]ivieto di incriminazioni «d'autore»».

Premessi alcuni cenni sulla prospettazione, in dottrina, della «portata «dimostrativa» (anche) del principio di necessaria offensività del reato, che si appaleserebbe capace, ex se, di giustificare una declaratoria di incostituzionalità, senza la necessità di alcun ausilio da parte dei (sovente giustapposti) principi di ragionevolezza e proporzione» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 354 del 2002 e n. 249 del 2010), il giudice *a quo* osserva che nella condotta descritta dal vigente art. 187, comma 1, cod. strada, «neutralizzate le potenzialità predittive dell'alterazione psico-fisica», non sarebbe rintracciabile «alcun elemento, tantomeno scientificamente fondato, capace di sostenere la conclusione secondo la quale, in assenza di alterazione, possa darsi una qualsivoglia offesa [...] in termini di messa in pericolo all'interesse alla «sicurezza per la circolazione stradale»».

La «radicale assenza di potenzialità offensiva della condotta» dischiuderebbe, peraltro, «una prospettiva di ulteriore, patente, violazione dei basilari canoni costituzionali, che non tollerano incriminazioni «d'autore», poiché confliggenti con il «principio penale del fatto», per vero presupposto indefettibile del principio di offensività». Ciò in quanto



il «baricentro [della nuova] incriminazione, deprivata dal rilievo dell'alterazione psico-fisica, verrebbe a rimodularsi tutt'intorno all'aver - l'agente - assunto sostanze stupefacenti ovvero psicotrope». Si prospetterebbe, in tal modo, un'incriminazione che avrebbe ad oggetto «un modo di essere dell'agente, assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope».

3.5.- Sotto altro profilo, sarebbe violato il «principio di offensività-ragionevolezza, di cui agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, 27 Cost.», per la «manifesta irragionevolezza della presunzione di pericolosità sottesa all'incriminazione». In relazione, infatti, alle «classi di (sotto-)fattispecie in cui l'agente si sia posto alla guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope, in assenza di alcuna (concreta, effettiva) alterazione», l'art. 187, comma 1, cod. strada configurerebbe un reato di condotta di pericolo presunto, «in cui la presunzione di pericolosità posta, in maniera assoluta, dal legislatore non appare sorretta da alcuna - tantomeno adeguata - base nomologica atteso che - espunta l'alterazione psico-fisica dal novero degli elementi fattuali che possano assumere rilievo in vista dell'impostazione del giudizio di causabilità dell'accadimento disvoluto dal legislatore - la fattispecie si mostra completamente sprovvista di alcuna scientificamente, ovvero, empiricamente, fondata potenzialità offensiva dell'interesse tutelato».

3.6.- La radicale assenza di offensività insita nella sotto-fattispecie sopra delineata sarebbe altresì in contrasto con «l'obiettivo della rieducazione del condannato posto dall'art. 27, terzo comma, Cost. e non sacrificabile nemmeno a fronte della valorizzazione di altre funzioni della pena».

3.7.- Da ultimo, il rimettente denuncia la violazione del principio di uguaglianza-ragionevolezza, per la manifesta irragionevolezza dell'assimilazione del trattamento tra situazioni differenti, caratterizzate da diverso disvalore: *a)* quella di chi si ponga alla guida, sotto l'effetto di sostanze, con effettiva compromissione psico-fisica; *b)* quella di chi faccia altrettanto, in assenza di alcuna compromissione delle proprie capacità di guida (tenendo una condotta priva di alcuna potenzialità offensiva o, comunque, dotata di una idoneità offensiva completamente differente rispetto all'ipotesi sub *a)*).

3.8.- Della disciplina censurata non sarebbe possibile una interpretazione costituzionalmente orientata al principio di necessaria offensività, perché una «(ri)conversione ermeneutica» della fattispecie imporrebbe di attribuire rilevanza all'elemento dell'alterazione psico-fisica, «il cui rilievo [...] è stato espressamente, inequivocabilmente, avversato dal legislatore».

4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e, comunque, la manifesta infondatezza delle questioni.

4.1.- Le questioni sarebbero inammissibili, sotto un primo profilo, «per difettosa e carente rappresentazione del fatto», avendo il giudice omissso di dare conto se il grado di positività rivelato dagli esami tossicologici «abbia comportato per il guidatore quell'alterazione psico-fisica che, in tesi, costituirebbe requisito imprescindibile ai fini di una lettura costituzionalmente orientata della fattispecie incriminatrice».

Inoltre, il rimettente si sarebbe sottratto al tentativo di fornire una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata (interpretazione possibile, secondo l'interveniente, per le ragioni già esposte in relazione all'ordinanza iscritta al n. 93 reg. ord. del 2025).

4.2.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate.

4.2.1.- Gli argomenti dell'Avvocatura dello Stato sono analoghi a quelli sviluppati in relazione all'ordinanza iscritta al n. 93 reg. ord. del 2025. In aggiunta, l'interveniente evidenzia che il novellato art. 187 cod. strada non avrebbe «alcuna portata innovativa rispetto alla già sussistente inibizione alla guida da parte dei soggetti sottoposti a terapie farmacologiche fondate sull'assunzione di sostanze psicotrope», e sottolinea che risulterebbe «pienamente rispettata» la finalità rieducativa della nuova disposizione, «qui certamente caratterizzata anche da connotati di special-prevenzione». La norma censurata, in definitiva, sarebbe «proporzionale, congrua ed adeguata rispetto al fine perseguito dal legislatore».

5.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Unione camere penali italiane (UCPI), a titolo di *amicus curiae*, ha depositato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 14 ottobre 2025, con la quale, ritenendo fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal GIP rimettente, auspica che questa Corte offra una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 1, lettera *b)*, numeri 1) e 2), della legge n. 177 del 2024 e dell'art. 187, commi 1 e 1-*bis* del d.lgs. n. 285 del 1992, «ripristinando per via interpretativa ed in bonam partem - anche attraverso una sentenza interpretativa di rigetto - il requisito dell'alterazione psicofisica eliminato dal legislatore».

In via subordinata, l'UCPI confida in una dichiarazione di illegittimità costituzionale delle predette norme «per contrasto con l'art. 25, comma 2 Cost., in combinato disposto con gli artt. 3 e 27, comma 3 Cost., in quanto esse, non contemplando la necessità di alcun accertamento in ordine alla ricorrenza di una effettiva alterazione psico-fisica derivante dall'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope in capo a colui che si pone alla guida, prevedono in maniera non ragionevole una sanzione penale per un fatto che, invece, è inoffensivo».



L'amicus curiae auspica, altresì, che il sindacato di questa Corte superi il limite del devoluto indicato dall'ordinanza di rimessione (circoscritto all'art. 187, comma 1, cod. strada) e si estenda all'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 177 del 2024, che ha apportato le modifiche censurate. La ripermutazione del petitum consentirebbe lo scrutinio anche del numero 2) dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 177 del 2024, che ha eliminato le parole «in stato di alterazione psico-fisica» dal comma 1-bis dell'art. 187 cod. strada (concernente l'ipotesi, più severamente punita, in cui il conducente, dopo aver assunto sostanze stupefacenti, provochi un incidente stradale), evitando l'incongruenza che, in accoglimento delle questioni proposte, tale requisito sia ripristinato per il comma 1 dell'art. 187 cod. strada, ma non anche per il comma 1-bis.

Circa il merito delle censure, l'amicus osserva che:

- sussisterebbe il profilo di carenza offensività denunciato dal giudice *a quo*, con conseguente violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., considerato che la fattispecie censurata sanzionerebbe la guida dopo aver assunto sostanza stupefacente, indipendentemente dalla circostanza che l'effetto della stessa sia ancora attuale oppure sia totalmente svanito;

- la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato risulterebbe irrazionale e arbitraria, fondandosi su «una indimostrata pericolosità “sempre e comunque” della previa assunzione della sostanza stupefacente, a prescindere dal tempo che intercorre tra tale assunzione e la condotta di guida»;

- la presunzione di pericolo non si fonderebbe neppure sull'id quod plerumque accidit, costituendo, al contrario, fatto notorio, conosciuto anche dalla giurisprudenza di legittimità, che l'«effetto drogante» varia da sostanza a sostanza e tende a scemare nel corso del tempo;

- sarebbe violato anche il principio di uguaglianza, sotto plurimi profili: a) perché la norma attualmente vigente punirebbe «allo stesso modo chi guida in uno stato di incapacità psico-fisica dovuta all'assunzione dello stupefacente e chi guida perfettamente compos sui per essere gli effetti della sostanza assunta ormai totalmente svaniti»; b) perché sarebbe prevista la medesima cornice edittale per una condotta di pericolo presunto (art. 187, comma 1, cod. strada) e per una condotta di pericolo concreto per la sicurezza stradale, quale è quella delineata dall'art. 186, comma 2, cod. strada per le ipotesi più gravi di guida in stato di ebbrezza; c) perché le condotte di illecita importazione, esportazione, acquisto, ricezione a qualsiasi titolo o detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope per fare uso personale sarebbero sanzionate solo in via amministrativa, mentre «l'assunzione della sostanza combinata con un comportamento lecito, qual è quello di porsi alla guida di un veicolo», verrebbe sanzionata penalmente, pur quando all'assunzione della sostanza non consegua uno stato di alterazione e dunque un pericolo per la circolazione stradale;

- sussisterebbe anche il contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., sia perché, «[s]e la condotta posta in essere dall'agente non è pericolosa, egli non necessita di essere rieducato», sia perché il «percorso rieducativo» non potrebbe comunque essere il medesimo «per chi pone in essere una condotta solo presuntivamente pericolosa e chi invece espone ad effettivo pericolo il bene giuridico tutelato».

L'irrazionalità dell'attuale assetto normativo affliggerebbe anche il comma 1-bis dell'art. 187 cod. strada, perché, eliminato l'inciso «in stato di alterazione psico-fisica», l'aggravamento di pena verrebbe a dipendere «da una mera casualità, il verificarsi dell'incidente, totalmente slegata da un qualsivoglia disvalore della condotta»; per contro, secondo giurisprudenza costante, ai fini dell'aggravamento della pena previsto dall'art. 186, comma 2-bis, cod. strada si continuerebbe a richiedere la sussistenza di un nesso tra lo stato di ebbrezza del conducente ed il verificarsi del sinistro.

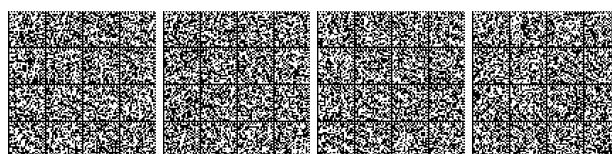
Sarebbe infine irrazionale che, da un lato, l'art. 187 cod. strada «sanzioni l'assunzione di sostanze di per sé stessa; quindi, senza richiedere che da essa derivi alcunché rispetto al momento della guida (comma 1) ovvero dell'incidente (comma 2), e dall'altro gli artt. 589bis e 590bis cp (giustamente) riconnettano una maggior pena ad un incidente provocato da chi guida in stato di alterazione».

6.- Anche l'Associazione italiana dei professori di diritto penale (AIPDP) ha depositato un'opinione scritta a titolo di amicus curiae, ammessa con lo stesso decreto presidenziale del 14 ottobre 2025, con la quale auspica che questa Corte «dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 187, co. 1 C.d.S ovvero affermi la doverosità di una interpretazione della disposizione censurata conforme al principio di offensività».

Più specificamente, «al fine di assicurare la massima uniformità dei singoli giudizi di merito che concernono una fattispecie di reato di notevole riscontro applicativo», la AIPDP confida che questa Corte, alternativamente:

- dichiari l'illegittimità costituzionale della norma censurata «nella parte in cui non prevede la necessità di accertamento in ordine alla ricorrenza di una effettiva alterazione psicofisica derivante dall'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope in capo a colui che si ponga alla guida»;

- ovvero operi «una interpretazione della disposizione che consenta il rispetto del principio di offensività e, mediamente, l'uniforme, ragionevole e non sproporzionata applicazione del precetto, richiedendo che - in assenza di atten-



ribile generalizzazione del senso comune (id quod plerumque accidit) tale da giustificare il ricorso del legislatore a una fattispecie di pericolo presunto - il giudice di merito accerti, caso per caso, la sussistenza di un concreto pericolo per il bene giuridico tutelato servendosi di elementi ulteriori rispetto alla mera assunzione di una sostanza stupefacente in un momento antecedente alla condotta di guida».

Più in particolare, l'AIPDP si sofferma sull'allegata violazione del principio di necessaria offensività, evidenziando come l'eliminazione del requisito dell'accertamento dello stato di alterazione psico-fisica renda possibile punire «condotte radicalmente prive di pericolosità, anche solo astratta o presunta, per il bene giuridico della sicurezza della circolazione stradale e, mediamente, per la vita e l'incolumità fisica degli utenti della strada». Tale scelta legislativa sarebbe, «correlativamente, irragionevole, sproporzionata e incompatibile con il finalismo rieducativo della pena».

L'amicus richiama la circolare congiunta dei Ministeri dell'interno (n. 11280) e della salute (n. 10180) dell'11 aprile 2025, avente ad oggetto «Procedure di accertamento tossicologico-forense per la verifica della condizione di guida sotto l'influenza di alcol o dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 del codice della strada», che nel «reintrodurre surrettiziamente il requisito dell'alterazione psicofisica espunto dal legislatore», raccomanda l'esecuzione di «analisi strumentali di tipo tossicologico su campioni di liquidi biologici che siano capaci di circoscrivere l'assunzione in un periodo temporale definito», suggerendo la necessità di accertare «una perdurante influenza della sostanza»: sostanza che dovrebbe essere stata «assunta in un periodo di tempo prossimo alla guida del veicolo, tale da far presumere che [essa] produca ancora i suoi effetti nell'organismo durante la guida». Tali indicazioni, osserva l'amicus, non sarebbero però in grado di incidere sulla disposizione censurata, essendo la circolare «un mero atto interno alla P.A.» e non «una fonte del diritto - men che meno penale (art. 25, co. 2 Cost.) - né una norma integratrice del precetto».

Tanto premesso, l'AIPDP si sofferma diffusamente sulla asserita violazione:

- dell'art. 25, secondo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dei principi di necessaria offensività del reato, di tassatività e di determinatezza del precetto penale; nonché

- dell'art. 3 Cost., sub specie di lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, ed altresì per contrasto con il principio di uguaglianza, perché la norma censurata, prescindendo dalla incidenza dell'assunzione di sostanze rispetto alla guida, determinerebbe, da un lato, il trattamento differenziato di condotte ugualmente inoffensive, e, dall'altro lato, l'irragionevole equiparazione di situazioni eterogenee.

La violazione del principio di uguaglianza emergerebbe «viepiù dal confronto tra la nuova disciplina dell'art. 187 C.d.S. e la costellazione di illeciti penali volti a criminalizzare le condotte di guida da parte di soggetti che hanno assunto sostanze lato sensu alteranti»: l'art. 186 cod. strada, gli artt. 589-bis, secondo comma, e 590-bis, secondo comma, cod. pen., tutte fattispecie che prevedono «elementi ulteriori rispetto al dato della pregressa assunzione» (nel primo caso, uno «stato di ebbrezza» testimoniato da un tasso alcolemico superiore allo 0,8 g/l.; nelle ipotesi di omicidio e lesioni colpose stradali il riscontro di uno «stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope»).

7.- Con ordinanza dell'8 aprile 2025, iscritta al n. 125 reg. ord. del 2025, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Pordenone ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 177 del 2024, nella parte in cui sopprime le parole «in stato di alterazione psico-fisica» nell'art. 187, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992.

7.1.- Il rimettente è investito della richiesta di decreto penale di condanna a carico di una persona imputata della contravvenzione di cui all'art. 187, comma 1, cod. strada, per avere circolato alla guida di un'autovettura dopo aver assunto sostanze stupefacenti (oppiacei), con l'aggravante di cui all'art. 187, comma 1-bis, dello stesso codice, per avere provocato un incidente stradale.

Ricoverata in ospedale a seguito dell'incidente, la persona imputata riferiva di aver assunto tre gocce di ansiolitico EN (principio attivo delorazepam) subito dopo il sinistro, «farmaco che le era stato regolarmente prescritto», nonché di assumere con regolarità il farmaco Tachidol (principio attivo codeina) per trattare una patologia cronica. Dai risultati delle analisi tossicologiche effettuate su campione di urine emergeva una positività agli oppiacei pari a 516 ug/l; le analisi su campione ematico davano invece esito negativo.

La contraddittorietà tra i due risultati, secondo il rimettente, sarebbe «meramente indicativa del sopravvenuto decorso di un lasso temporale superiore alle 24/72 ore» dall'assunzione al momento dell'accertamento tossicologico, posto che sarebbe «scientificamente dimostrato [...] che le analisi effettuate su liquido biologico di tipo "urina", consentono di rilevare tracce di sostanze stupefacenti o psicotrope sino a diversi giorni o settimane dalla loro assunzione, mentre quelle condotte su liquido ematico consentono di rilevarne la presenza solo entro un arco temporale più ristretto, pari a 24/72 ore dall'assunzione».



Alla stregua della vigente formulazione dell'art. 187, comma 1, cod. strada, quindi, sarebbe configurabile la contravvenzione contestata, avendo l'art. 1, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), della legge n. 177 del 2024 eliminato dalla fattispecie ogni riferimento allo «stato di alterazione psico-fisica».

7.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che dalla decisione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dipenderebbe la possibilità di definire il procedimento mediante l'emissione di decreto penale di condanna, ovvero il rigetto della relativa richiesta.

7.3.- Nel merito, premessi cenni sull'evoluzione del quadro normativo e sull'interpretazione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità in ordine al reato in esame, oltre che sulle sue differenze rispetto a quello di guida sotto l'influenza dell'alcool (art. 186 cod. strada), il rimettente osserva che, a seguito della espunzione dalla fattispecie del requisito dell'alterazione psico-fisica conseguente all'uso di sostanze stupefacenti e della sopravvenuta irrilevanza di un accertamento «in relazione alla capacità di guida del soggetto agente e alla sua qualificazione in termini di pericolosità», la norma incriminatrice sarebbe «in contrasto con i canoni di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.), di tassatività, determinatezza e offensività (art. 25, co. 2 Cost.), nonché con la finalità rieducativa della pena (art. 27, co. 3 Cost.)».

Non sarebbe percorribile «una interpretazione alternativa e costituzionalmente orientata del precetto che impedisca di addivenire a una illegittima riproposizione di quell'elemento (lo stato di alterazione) che il legislatore del 2024 ha inteso eliminare, in quanto ciò determinerebbe una sostanziale abrogazione della riforma di cui alla [legge n. 177 del 2024], in contrasto con i principi di separazione dei poteri e di riserva di legge».

Né sarebbe più possibile fare applicazione della giurisprudenza formatasi nella vigenza della precedente fattispecie contravvenzionale, che «aveva accordato maggior efficacia probatoria agli accertamenti ematici rispetto a quelli condotti sulle urine, poiché il privilegio accordato ai primi era inestricabilmente legato proprio alla necessità di accertare il requisito normativo dello stato di alterazione, oggi soppresso».

Quanto ai singoli profili di contrasto con i parametri evocati, le argomentazioni del rimettente sono sostanzialmente sovrapponibili a quelle svolte nelle ordinanze iscritte ai numeri 93 e 99 reg. ord. del 2025. In particolare, la disciplina censurata violerebbe:

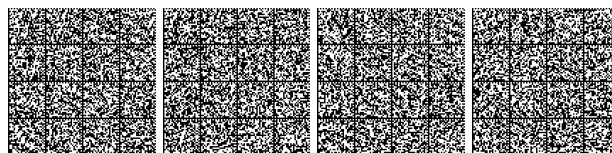
- l'art. 3 Cost., sotto il profilo della lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, perché la scelta anticipatoria della tutela penale, non ancorata a una giustificazione fondata sull'id quod plerumque accidit, sarebbe palesemente irragionevole, nonché sproporzionata rispetto agli scopi perseguiti;

- ancora l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'assoggettamento a trattamento differente di situazioni uguali (quella del «mero assunto di sostanze stupefacenti o psicotrope che sia abile alla guida al momento del controllo - assoggettato a sanzione penale - rispetto [...] a qualsiasi altro soggetto») e, al contempo, dell'assoggettamento al medesimo trattamento di situazioni diverse («l'applicazione della medesima sanzione tanto al conducente che si trovi in uno stato di alterazione effettivo, quanto a quello fisicamente e psicologicamente idoneo alla guida»). Tali profili sarebbero ulteriormente amplificati «dall'evidente disparità di disciplina oggi intercorrente fra l'art. 187 C.d.S. e altre norme penali finalizzate a contrastare la condotta di circolazione di veicoli da parte di soggetti che hanno assunto sostanze, alcoliche o stupefacenti, idonee ad incidere sulla capacità di guida» (il confronto è tracciato, anche in questo caso, rispetto alla guida sotto l'influenza dell'alcool, all'omicidio stradale o nautico e alle lesioni personali stradali o nautiche gravi o gravissime);

- l'art. 25, secondo comma, Cost., in riferimento al principio di tassatività e determinatezza, perché l'attuale formulazione dell'art. 187 cod. strada non consentirebbe né di selezionare adeguatamente le condotte penalmente rilevanti, né di fornire una chiara indicazione ai consociati circa l'esatta linea di confine tra l'area dell'illiceità penale e quella della liceità;

- ancora l'art. 25, secondo comma, Cost., in riferimento al «principio di offensività e materialità del fatto», perché «la soppressione del requisito dello "stato di alterazione fisica", abbandonando la logica della lesione del bene giuridico tutelato per abbracciare una logica punitiva improntata al c.d. "diritto penale d'autore"», avrebbe comportato l'incapacità della norma censurata di selezionare le condotte realmente lesive dei beni giuridici tutelati (ovvero, l'incolumità stradale e la sicurezza dei suoi utenti). Né potrebbe il giudice penale ovviare al mancato rispetto del canone di offensività «in astratto», interpretando la norma incriminatrice secondo il criterio della «c.d. "offensività in concreto"» (valorizzando, ad esempio, «altri elementi oltre a quello della positività o meno a sostanze stupefacenti e psicotrope» o distinguendo in relazione al motivo dell'assunzione), dal momento che «il giudizio del disvalore della condotta è già stato ex ante effettuato dal legislatore, precludendo ogni margine valutativo all'interprete»;

- l'art. 27, terzo comma, Cost., considerato che «la sanzione apprestata a fronte di un fatto inoffensivo priverebbe la pena anche della sua finalità rieducativa, poiché una pena sproporzionata non potrà mai essere avvertita come "giusta" dal reo e, conseguentemente, non potrà mai gettare le basi per alcun percorso rieducativo».



Conclusivamente, il rimettente auspica una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 177 del 2024, «con conseguente reviviscenza» dei commi 1 e 1-bis dell'art. 187 cod. strada «nella loro formulazione ante riforma».

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

8.1.- Difetterebbe il requisito della rilevanza, perché mancherebbe l'accertamento in fatto della condotta oggetto di incolpazione, avendo il giudice rimettente apoditticamente affermato che la discrasia delle risultanze degli esami tossicologici «non sarebbe sintomatica di una contraddittorietà della prova», senza «precisare il tempo nel quale sarebbero state effettuate le analisi in contraddizione» e, conseguentemente, senza «verificare se le evidenze in atti erano tali da poter condurre all'affermazione di responsabilità al di là di ogni ragionevole dubbio».

8.2.- Nel merito, la fondatezza delle censure è contestata sulla base delle stesse argomentazioni svolte nei giudizi relativi alle ordinanze iscritte ai numeri 93 e 99 reg. ord. del 2025.

8.3.- Il 26 novembre 2025 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato in ciascuno dei giudizi, una nota del Capo del Dipartimento delle politiche contro la droga e le altre dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, con allegati due pareri tecnico-scientifici, rispettivamente su «Guida e “alterazione psico-fisica” dovuta all'uso di sostanze stupefacenti» (a firma della professoressa Sabina Strano Rossi, presidente dell'Associazione scientifica Gruppo tossicologi forensi italiani) e «in merito agli effetti dell'uso di Cannabis sulla guida di autoveicoli» (a firma del professore Giulio Maira, presidente della Fondazione Atena ed esperto del suddetto Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri).

Considerato in diritto

9.- Con l'ordinanza iscritta al n. 93 reg. ord. del 2025, il GIP del Tribunale di Macerata ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 25 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187 cod. strada, come modificato dalla legge n. 177 del 2024, censurandolo nella parte in cui prevede che «è punito “[c]hiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope” in assenza di ogni specificazione in ordine al periodo temporale di assunzione ed ai perduranti effetti di tale assunzione al momento della guida».

10.- Con l'ordinanza iscritta al n. 99 reg. ord. del 2025, il GIP del Tribunale di Siena ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992, come modificato dall'art. 1 della legge n. 177 del 2024, «nella parte in cui non prevede la necessità di accertamento in ordine alla ricorrenza di un'effettiva alterazione psico-fisica derivante dall'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope in capo a colui che si ponga alla guida».

11.- Con l'ordinanza iscritta al n. 125 reg. ord. del 2025, il GIP del Tribunale di Pordenone ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 177 del 2024, nella parte in cui sopprime le parole «in stato di alterazione psico-fisica» nell'art. 187, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992.

12.- Le tre ordinanze sollevano questioni identiche o strettamente connesse, sì da rendere opportuna la riunione dei relativi giudizi.

Le prime due (iscritte al n. 93 e al n. 99 reg. ord. del 2025) assumono a bersaglio direttamente il nuovo testo dell'art. 187 cod. strada, come modificato dalla legge n. 177 del 2024. La terza (iscritta al n. 125 reg. ord. del 2025) censura invece la disposizione modificatrice, e cioè l'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 177 del 2024.

Tutti e tre i rimettenti si dolgono però della soppressione dell'inciso - presente nel testo dell'art. 187, commi 1 e 1-bis, cod. strada anteriore alle modifiche - «in stato di alterazione psico-fisica», assumendo che tale soppressione determinerebbe il contrasto tra la disposizione risultante («Chiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti [...]») e i molteplici parametri costituzionali evocati.

Diversi, invece, i petiti delle tre ordinanze.

Il GIP del Tribunale di Macerata, nell'ordinanza iscritta al n. 93 reg. ord. del 2025, non formula un vero e proprio petitum, lasciando che sia questa Corte a porre rimedio al vulnus denunciato, che consisterebbe nella mancata indicazione, da parte del legislatore, di ogni requisito relativo all'ampiezza del lasso temporale tra assunzione e guida, così come alla presenza di persistenti effetti dell'assunzione sulla capacità di guida.



Il GIP del Tribunale di Siena, nell'ordinanza iscritta al n. 99 reg. ord. del 2025, auspica invece una sentenza additiva, che in sostanza ripristini il previgente requisito dell'effettiva alterazione psico-fisica derivante dall'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Infine il GIP del Tribunale di Pordenone, nell'ordinanza iscritta al n. 125 reg. ord. del 2025, mira a una dichiarazione di illegittimità costituzionale della stessa disposizione modificatrice; ciò che determinerebbe, a suo avviso, l'automatica reviviscenza del testo originario dell'art. 187, commi 1 e 1-bis, cod. strada, e dunque il ripristino dell'inciso abrogato.

13.- Quanto ai profili di ammissibilità delle questioni, l'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato numerose eccezioni, nessuna delle quali è però fondata.

13.1.- Rispetto alle questioni sollevate dal GIP del Tribunale di Macerata, sono state sollevate cinque eccezioni di inammissibilità.

13.1.1.- Anzitutto, difetterebbe la rilevanza della questione, perché la richiesta di decreto penale di condanna avrebbe fatto erroneamente riferimento alla fattispecie di cui all'art. 187, comma 1, cod. strada, mentre il fatto contestato sarebbe inquadrabile nel comma 1-bis, risultando dalla stessa ordinanza di remissione che l'imputato ha causato un incidente alla guida della propria motocicletta.

L'eccezione non è fondata. Il rimettente, infatti, individua come oggetto delle proprie censure l'art. 187 cod. strada nel suo complesso (per un evidente lapsus calami, nel dispositivo, indicando un inesistente art. 187-bis), dolendosi dell'eliminazione - ad opera del legislatore del 2024 - dell'inciso «in stato di alterazione psico-fisica»: eliminazione attuata tanto nel comma 1, quanto nel comma 1-bis, che viene evidentemente in considerazione nel caso sottoposto al suo esame. L'esame del fascicolo del procedimento *a quo* mostra, del resto, che il decreto penale di condanna era stato richiesto proprio ai sensi del comma 1-bis.

13.1.2.- In secondo luogo, il rimettente non avrebbe esplorato la possibilità di una interpretazione conforme della disposizione censurata.

Anche questa eccezione è infondata. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[a]i fini dell'ammissibilità della questione incidentale, è sufficiente che il rimettente abbia motivato [...] sulle ragioni di impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice, mentre se tali ragioni siano esatte o meno è profilo che attiene al merito» (sentenza n. 23 del 2025, punto 2.1. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori citazioni; nello stesso senso, ancor più di recente, sentenza n. 144 del 2025, punto 2.1. del Considerato in diritto). Nel caso all'esame, il giudice rimettente ha correttamente assolto all'onere di motivare le ragioni per le quali non ritiene percorribile un'interpretazione conforme alla Costituzione, chiedendo che un'interpretazione correttiva, che leggesse la norma incriminatrice «come correlata ad un lasso temporale tale da rendere logicamente prospettabile la perdurante efficacia dello stupefacente», introdurrebbe un elemento costitutivo «del tutto estraneo al tenore letterale della norma [...] ad (inammissibile) arbitrio della giurisprudenza». Tanto basta ai fini dell'ammissibilità della questione, restando qui impregiudicata la questione relativa alla correttezza del presupposto ermeneutico da cui il rimettente muove.

13.1.3.- In terzo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione, in relazione all'insufficiente descrizione della fattispecie concreta all'esame del giudice *a quo*.

L'eccezione è infondata, dal momento che la pur sintetica ricostruzione del fatto compiuta dal rimettente (*supra*, punto 1.1.) consente di ritenere senz'altro plausibile la valutazione di rilevanza delle questioni. Essa si fonda sulla considerazione che l'accertata positività alla cocaina in esito all'esame delle urine dimostrerebbe la previa assunzione di stupefacenti (e quindi la responsabilità dell'imputato sulla base della disposizione oggi in vigore), ma non sarebbe necessariamente indicativa della presenza di un'alterazione psico-fisica al momento della guida, ciò che invece tornerebbe a essere richiesto ai fini della responsabilità per il reato in esame ove le questioni prospettate fossero accolte (sulla sufficienza, ai fini dell'ammissibilità della questione, della mera «non implausibilità» della valutazione del rimettente sulla sua rilevanza, sentenza n. 154 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

13.1.4.- In quarto luogo, l'inammissibilità deriverebbe dalla genericità e perplessità nella formulazione delle questioni, sia in ordine alla sussistenza delle lamentate violazioni, sia in ordine ai parametri costituzionali, evocati senza «una compiuta esposizione delle ragioni che depongono per l'invocato contrasto», non essendo - peraltro - chiara l'esatta natura dell'intervento richiesto a questa Corte.

Neppure tale eccezione può essere accolta. Come si evince anche dalla sintesi qui fornita ai punti 1.3., 1.4. e 1.5., le questioni sono motivate in modo puntuale e articolato. Quanto poi alla pretesa ambiguità del petitum, alla luce della ormai costante giurisprudenza di questa Corte - «escluso che il petitum del rimettente vincoli la Corte stessa (tra le molte, sentenze n. 46 e n. 12 del 2024, n. 221 del 2023) -, può parlarsi di contraddittorietà del petitum, che determina l'inammissibilità della questione, solo quando le modalità argomentative dell'ordinanza di remissione non consentano



di individuare con chiarezza il contenuto e il “verso” delle censure, ipotizzando interventi di segno diverso e contrapposto» (per tutte, sentenza n. 138 del 2024, punto 4.2. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti). Il “verso” delle censure è qui del tutto chiaro, dal momento che esse mirano nella sostanza a ripristinare il rilievo, ai fini della integrazione del reato, degli effetti dell’assunzione della sostanza stupefacente o psicotropa al momento della guida.

13.1.5.- Infine, le questioni sarebbero inammissibili perché volte a sollecitare un intervento additivo di questa Corte in materia riservata alla discrezionalità del legislatore.

Anche questa eccezione è infondata: se la scelta legislativa rientri tra le opzioni discrezionali del legislatore, o se abbia travalicato uno o più dei limiti costituzionali evocati dal rimettente, è valutazione che attiene al merito delle questioni, e non alla loro ammissibilità.

13.2.- Rispetto alle questioni sollevate dal GIP del Tribunale di Siena, l’Avvocatura generale dello Stato solleva due eccezioni di inammissibilità.

13.2.1.- In primo luogo, la ricostruzione del fatto sarebbe difettosa e carente, avendo il giudice ommesso di dare conto se il grado di positività rivelato dagli esami tossicologici «abbia comportato per il guidatore quell’alterazione psico-fisica che, in tesi, costituirebbe requisito imprescindibile ai fini di una lettura costituzionalmente orientata della fattispecie incriminatrice»: con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza della questione.

L’eccezione non è fondata, perché il rimettente - dopo aver riferito che l’imputato era risultato positivo alla cocaina all’esame del sangue e delle urine - ha chiarito che, sulla base della disposizione oggi vigente, il richiesto decreto penale di condanna dovrebbe senz’altro essere emesso, mentre in caso di accoglimento delle questioni prospettate sarebbe necessario restituire gli atti al pubblico ministero per ulteriori accertamenti, in particolare relativi all’effettiva alterazione psico-fisica al momento della guida. Una tale motivazione supera il vaglio di non implausibilità richiesto dalla costante e già rammentata (*supra*, 13.1.3.) giurisprudenza di questa Corte.

13.2.2.- In secondo luogo, il rimettente avrebbe ommesso di compiere un tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata.

L’eccezione è, in questo caso, *ictu oculi* infondata, dal momento che un intero paragrafo dell’ordinanza di rimessione è stato dedicato a dimostrare l’impraticabilità di una interpretazione in grado di riconciliare la disposizione con la Costituzione. Se tale impraticabilità sia effettiva, è ancora una volta profilo che attiene al merito, non all’ammissibilità delle questioni.

13.3.- Infine, una sola eccezione di inammissibilità è sollevata a proposito dell’ordinanza del GIP del Tribunale di Pordenone, che avrebbe motivato in modo insufficiente sulla rilevanza delle questioni, in difetto di un accertamento in fatto della condotta oggetto di imputazione. Il giudice *a quo* avrebbe, in particolare, apoditticamente affermato che la discrasia delle risultanze degli esami tossicologici «non sarebbe sintomatica di una contraddittorietà della prova», senza «precisare il tempo nel quale sarebbero state effettuate le analisi in contraddizione» e, conseguentemente, «verificare se le evidenze in atti erano tali da poter condurre all’affermazione di responsabilità al di là di ogni ragionevole dubbio».

Anche questa eccezione è infondata, non risultando implausibile la motivazione del rimettente secondo cui, sulla base del testo oggi vigente della disposizione, il riscontro della presenza di oppiacei in uno dei liquidi corporei analizzati (le urine) e non nell’altro (il sangue) sarebbe comunque sufficiente a dimostrare la responsabilità penale dell’imputata, stante la prova di un’assunzione della sostanza in epoca antecedente alla guida, mentre l’accoglimento delle questioni imporrebbe ulteriori accertamenti sull’effettiva alterazione psico-fisica provocata da quella sostanza al momento della guida.

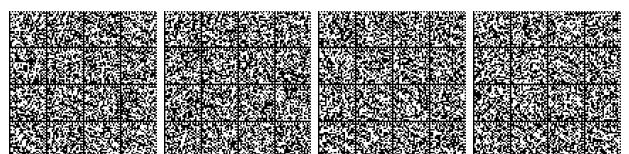
14.- Può, pertanto, passarsi all’esame del merito delle questioni sollevate.

Secondo i rimettenti, l’attuale disciplina dei commi 1 e 1-bis dell’art. 187 cod. strada - imperniata sul solo nesso cronologico tra assunzione della sostanza e guida del veicolo - violerebbe svariati principi costituzionali, declinati diversamente dalle singole ordinanze, ma compendiabili nei termini seguenti.

Sarebbero, in particolare, vulnerati:

- il principio di ragionevolezza e proporzionalità discendente dall’art. 3 Cost., per il carattere irragionevole della presunzione di pericolosità di una condotta di guida cronologicamente successiva all’assunzione di stupefacenti stabilita dalle disposizioni censurate, senza ulteriori specificazioni concernenti l’ampiezza del lasso temporale tra i due momenti, né la tipologia o quantità di sostanza assunta, né - ancora - l’effettiva idoneità della sostanza a determinare un’alterazione dello stato psico-fisico del conducente e delle sue capacità di guida (così tutte e tre le ordinanze di rimessione);

- il principio di necessaria offensività del reato, desumibile in particolare dall’art. 25, secondo comma, Cost. (ma anche, secondo il GIP del Tribunale di Siena, dagli artt. 13 e 27 Cost.), in ragione della capacità della condotta censurata di intercettare condotte non realmente offensive dei beni giuridici tutelati (ordinanza iscritta al n. 125 reg. ord. del 2025), o comunque per la manifesta irragionevolezza della presunzione di pericolosità stabilita dalla disciplina in parola (ordinanze iscritte al n. 93 e al n. 99 reg. ord. del 2025);



- il principio di precisione, tassatività o determinatezza della norma penale desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., in ragione della genericità della disciplina, che non fornirebbe alcuna indicazione al giudice circa il lasso di tempo che può intercorrere tra assunzione e guida, nonché più in generale sulla demarcazione tra condotte punibili e condotte penalmente irrilevanti (ordinanze iscritte al n. 93 e al n. 125 reg. ord. del 2025);

- la finalità rieducativa delle pene di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., che sarebbe compromessa dalla punizione per un fatto che potrebbe essere in ipotesi radicalmente inoffensivo, pur se abbracciato dalla fattispecie astratta disciplinata dalla disciplina censurata (ordinanze iscritte al n. 99 e al n. 125 reg. ord. del 2025);

- infine, il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sotto due distinti macro-profil:

a) l'asserita irragionevole disparità di trattamento: i) tra la disciplina censurata e quella in materia di guida sotto l'influenza dell'alcool di cui agli artt. 186 e 186-bis cod. strada, che subordinano la pena a condizioni ulteriori rispetto al mero accertamento dell'assunzione di alcool precedente alla condotta di guida (ordinanze iscritte al n. 93 e al n. 125 reg. ord. del 2025); ii) tra la disciplina censurata e quella prevista dalle fattispecie aggravate di omicidio o lesioni stradali o nautiche gravi o gravissime di cui agli artt. 589-bis, secondo comma, e 590-bis, terzo comma (ordinanza iscritta al n. 125 reg. ord. del 2025); iii) tra chi guidi senza patente e chi, munito di patente, si ponga alla guida dopo avere assunto sostanze stupefacenti senza che queste provochino alcuna alterazione della sua capacità di guida (ordinanza iscritta al n. 93 reg. ord. del 2025); e iv) tra chi conduca il veicolo avendo assunto sostanze stupefacenti che non gli abbiano provocato alcuno stato di alterazione psico-fisica e ogni altro soggetto che si ponga alla guida di un veicolo (ordinanza iscritta al n. 125 reg. ord. del 2025);

b) l'asserita irragionevole equiparazione di trattamento tra chi conduca il veicolo avendo assunto sostanze stupefacenti che producano uno stato di alterazione psico-fisica e chi compia la medesima condotta avendo assunto sostanze stupefacenti, ma in assenza di tale alterazione (ordinanze iscritte ai numeri 99 e 125 reg. ord. del 2025).

15.- Ritiene questa Corte che nessuna di tali questioni sia fondata, essendo possibile e doverosa una interpretazione restrittiva conforme a Costituzione e, prima ancora, alla stessa *ratio* delle disposizioni censurate. Ciò per le ragioni di seguito anticipate, e più distesamente argomentate nei paragrafi successivi.

Qualsiasi scelta di incriminazione da parte del legislatore deve potersi giustificare al metro del principio di proporzionalità, nonché del principio di necessaria offensività (*infra*, 15.1.).

Le molteplici censure sollevate dai rimettenti muovono da una interpretazione delle disposizioni censurate, secondo la quale esse attribuirebbero rilievo a qualsiasi condotta di guida di un veicolo successiva all'assunzione, non importa in quale momento, di una sostanza stupefacente o psicotropa. Una simile interpretazione condurrebbe, in effetti, a risultati incompatibili con i principi di proporzionalità e necessaria offensività del reato (*infra*, 15.2.).

Tuttavia, una interpretazione restrittiva delle disposizioni censurate, conforme alla loro stessa *ratio* e ai principi costituzionali di proporzionalità e necessaria offensività, nonché compatibile con il testo delle disposizioni stesse, è possibile e doverosa (*infra*, 15.3.).

Per raggiungere tale risultato, l'area della rilevanza penale ai sensi delle due disposizioni censurate dovrà intendersi limitata a quelle sole ipotesi in cui la condotta di guida successiva all'assunzione di stupefacenti sia posta in essere entro un lasso temporale in cui risulti ragionevole presumere che le sostanze siano ancora in grado di produrre un effetto di alterazione dello stato psicofisico del conducente, tale da influire negativamente sulla sua capacità di guida e creare, così, un pericolo per la sicurezza del traffico stradale significativamente superiore a quello insito in ogni condotta di guida (*infra*, 15.4.).

Questa interpretazione è compatibile con il principio costituzionale di precisione della norma penale, che non si oppone a una tecnica normativa che affidi al giudice il compito di accertare, in ciascun singolo caso concreto, che la condotta incriminata in astratto dal legislatore abbia creato una situazione di pericolo per il bene giuridico protetto (*infra*, 15.5.).

Questa interpretazione, infine, pone al riparo le disposizioni censurate da tutti gli ulteriori vizi di costituzionalità denunciati dai rimettenti (*infra*, 15.6.).

15.1.- Le censure dei rimettenti investono due disposizioni penali, prendendo a bersaglio non - come più frequentemente avviene - il trattamento sanzionatorio previsto in caso di violazione, ma le stesse scelte di incriminazione da esse configurate. La formulazione del precetto ad opera del legislatore sarebbe, più in particolare, contraria a una pluralità di principi costituzionali, tra cui quelli - che conviene esaminare per primi - di ragionevolezza e proporzionalità, da un lato (*infra*, 15.1.1.), e di necessaria offensività, dall'altro (*infra*, 15.1.2.).

15.1.1.- Sotto il primo profilo, la sentenza n. 46 del 2024 ha recentemente sottolineato che qualsiasi legge dalla quale derivino compressioni dei diritti costituzionali della persona richiede un puntuale controllo, da parte di questa Corte, non solo della sua generale ragionevolezza, ma anche - più specificamente - della sua proporzionalità rispetto



alle finalità perseguite; e ha osservato che questo controllo deve essere particolarmente attento in materia penale, dal momento che ogni legge penale è suscettibile di incidere sui diritti costituzionali (punto 3.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso *ex aliis* le sentenze n. 193 del 2025, punto 3.1. del Considerato in diritto, e n. 74 del 2025, punto 6.1. del Considerato in diritto).

Tale incisione avviene, in effetti, a tre distinti livelli.

Anzitutto, già la stessa vigenza di una norma penale, per definizione, limita la libertà di azione dei suoi destinatari, ai quali è precluso compiere la condotta sanzionata dalla legge medesima; e non infrequente è l'ipotesi in cui a essere limitato, direttamente o indirettamente, dal precetto penale sia l'esercizio di un diritto o di una libertà tutelati dalla stessa Costituzione.

In secondo luogo, il meccanismo di enforcement della legge penale ad opera delle forze di polizia, del pubblico ministero e della giurisdizione penale comporta significative compressioni dei diritti costituzionali della persona attinta dalle indagini e poi dell'imputato.

In terzo luogo, la pronuncia di una sentenza di condanna convoglia uno stigma sociale a carico del condannato, che ne pregiudica l'onore e la reputazione agli occhi della collettività; e l'esecuzione della pena, che di ordinario ne consegue, comporta necessariamente la compressione di diritti costituzionali, a cominciare dalla libertà personale: che è posta in causa non solo dalle pene detentive, ma anche da quelle pecuniarie, le quali possono essere convertite, in caso di mancato pagamento, in sanzioni che comprimono la libertà personale.

Tutte queste gravose conseguenze sui diritti costituzionali del destinatario della legge penale esigono un controllo attento da parte di questa Corte sulla proporzionalità della legge medesima rispetto alle sue finalità.

In particolare, un simile controllo deve avere a oggetto: *a)* la compatibilità con la Costituzione della finalità perseguita dal legislatore (il bene giuridico, nel linguaggio consolidato della scienza penalistica); *b)* l'idoneità dell'incriminazione a conseguire tale fine; *c)* la sua effettiva necessità (ovvero, la sua non sostituibilità con strumenti alternativi meno limitativi dei diritti costituzionali dei suoi destinatari); *d)* la sua proporzionalità in senso stretto: requisito che rimanda alla sostenibilità costituzionale del bilanciamento operato dal legislatore tra i diritti incisi dal precetto penale e i controinteressi, individuali e collettivi, da esso tutelati (su queste scansioni "classiche", sentenza n. 1 del 2014, punto 3.1. del Considerato in diritto, e poi, soprattutto, sentenze n. 184 del 2023, punti n. 6.4. e 6.5. del Considerato in diritto, n. 5 del 2023, punto 6.2.3. del Considerato in diritto, n. 97 del 2020, punto 7 del Considerato in diritto, e n. 20 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto; più in generale, sul controllo di proporzionalità della legge, *ex multis*, sentenze n. 143 del 2025, punto 11 del Considerato in diritto, n. 104 del 2025, punto 6.4. del Considerato in diritto, e n. 14 del 2023, punti 13 e 13.1.).

15.1.2.- Quanto poi al principio di necessaria offensività del reato - di origine dottrinale, ma da tempo recepito da questa Corte sul fondamento, in particolare, dell'art. 25, secondo comma, Cost. -, esso esige che il «fatto» descritto dalla legge penale sia una condotta umana che abbia leso o almeno posto in pericolo un bene giuridico meritevole di tutela secondo l'assetto costituzionale vigente. Conseguentemente, la norma incriminatrice stessa deve essere strutturata in modo da colpire, di regola, soltanto condotte che siano direttamente lesive del bene giuridico o che, quanto meno, siano suscettibili di esporlo a pericolo (*ex aliis*, sentenze n. 116 del 2024, punto 7.1. del Considerato in diritto, n. 139 del 2023, punto 4.2. del Considerato in diritto, n. 211 del 2022, punto 7.1. del Considerato in diritto, n. 225 del 2008, punto 3 del Considerato in diritto, n. 265 del 2005, punto 4 del Considerato in diritto, e n. 354 del 2002, punto 3 del Considerato in diritto).

Come osserva giustamente l'Avvocatura generale dello Stato, peraltro, la costante giurisprudenza di questa Corte ritiene compatibili con il principio di necessaria offensività tanto i reati di pericolo concreto - nei quali si richiede al giudice di accertare, caso per caso, che la condotta compiuta dall'agente abbia esposto a pericolo il bene giuridico protetto -, quanto i reati variamente definiti di pericolo "astratto" o "presunto", in cui, all'opposto, il legislatore si limita a vietare una condotta, ritenendola in via generale pericolosa per il bene giuridico, senza richiedere al giudice di accertare che nel caso concreto essa abbia effettivamente creato un pericolo per il bene. Anche questa seconda tecnica normativa non è di per sé lesiva del principio, a condizione - però - che la presunzione legislativa di pericolosità appaia essa stessa ragionevole e fondata su affidabili generalizzazioni derivanti dall'esperienza, rimanendo peraltro doveroso per il giudice assolvere l'imputato allorché dall'esame delle circostanze del caso concreto risulti evidente l'assenza di qualsiasi pericolo per il bene giuridico derivante dalla condotta (sentenze n. 139 del 2023, punto 4.2. del Considerato in diritto, n. 211 del 2022, punto n. 7.1. del Considerato in diritto, n. 278 del 2019, punto 3.1. del Considerato in diritto, n. 141 del 2019, punto 7.1. del Considerato in diritto, n. 109 del 2016, punto n. 8.1. del Considerato in diritto, e ulteriori precedenti ivi citati).

In radicale contrasto con il principio di necessaria offensività del reato sono invece - come ricorda in particolare il GIP del Tribunale di Siena - quelle incriminazioni con le quali si colpisce non già un "fatto" offensivo di beni giuridici, bensì un "modo di essere" dell'autore del reato, una sua mera «qualità personale» (sentenze n. 249 del 2010, punto



9 del Considerato in diritto, e n. 354 del 2002, punto 3 del Considerato in diritto) o un suo mero «status» (sentenze n. 116 del 2024, punti 7 e 8 del Considerato in diritto, e n. 211 del 2022, punto 7.2. del Considerato in diritto), ovvero ancora una sua generica “pericolosità”, che l’ordinamento può ordinariamente contrastare attraverso l’applicazione di misure preventive non penali, ovvero - ma soltanto nei casi in cui sia stata dimostrata la commissione di uno specifico reato, offensivo di beni giuridici, o negli altri casi tassativamente previsti dalla legge (art. 202 cod. pen.) - attraverso l’applicazione di una misura di sicurezza: non già attraverso la pena, che il nostro ordinamento concepisce soltanto come risposta a un “fatto” materiale e offensivo di un bene giuridico.

15.2.- Ad avviso dei rimettenti, le incriminazioni censurate, amputate del previgente requisito dello stato di alterazione psico-fisica del conducente del veicolo, non risulterebbero conformi a tali principi.

L’ipotesi ermeneutica dalla quale le censure muovono è che le disposizioni oggi vigenti previste dai commi 1 e 1-bis dell’art. 187 cod. strada, nel loro dato letterale, incriminino, rispettivamente, la condotta di chi si ponga alla guida di un veicolo, ovvero di chi cagioni un incidente alla guida di un veicolo, allorché tali condotte siano realizzate in qualsiasi momento successivo all’assunzione di una sostanza stupefacente.

Una simile interpretazione non è, invero, smentita dai lavori preparatori. L’eliminazione dell’inciso «in stato di alterazione psico-fisica» dai commi 1 e 1-bis dell’art. 187 cod. strada è stata giustificata nella relazione illustrativa del disegno di legge A.C. n. 1435 (poi sfociato nella legge n. 177 del 2024) presentato il 28 settembre 2023 dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, XIX Legislatura, nei termini seguenti: «al fine di porre rimedio alle difficoltà operative riscontrate nella contestazione dell’illecito della guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti, incidendo principalmente sugli strumenti di accertamento a disposizione delle forze di polizia [...] si supera lo stato di alterazione psico-fisica come presupposto per tipizzare la fattispecie penale, che determinava di fatto la non punibilità di condotte particolarmente pericolose per l’incolumità pubblica».

Ancora più chiaro il dossier 29 aprile 2024 del Senato della Repubblica sul corrispondente A.S. n. 1086, in cui si osserva che la modifica in esame comporta «la riformulazione del fatto-reato, mediante la soppressione del riferimento allo stato di alterazione psico-fisica e la tipizzazione della guida “dopo” aver assunto sostanze stupefacenti. In pratica, al nesso causale è sostituito un nesso meramente cronologico [...]. Il dichiarato intento della modifica - pertanto - è di superare le difficoltà applicative dovute alla dimostrazione del nesso eziologico tra assunzione della sostanza ed effetto di alterazione» (corsivi aggiunti).

Dunque, il mero nesso cronologico tra assunzione e guida sarebbe oggi sufficiente a far scattare la punibilità, rimanendo apparentemente irrilevante la concreta estensione di tale nesso (sulla cui durata massima, comunque, le disposizioni censurate non forniscono la benché minima indicazione: in termini di ore, o in ipotesi di giorni, settimane, mesi o addirittura anni).

Ove tale interpretazione fosse l’unica praticabile, essa risulterebbe effettivamente incompatibile tanto con il principio di proporzionalità (*infra*, 15.2.1.), quanto con quello di necessaria offensività del reato (*infra*, 15.2.2.).

15.2.1.- Quanto al principio di proporzionalità, occorre anzitutto osservare che le due disposizioni censurate mirano a tutelare il bene giuridico della sicurezza della circolazione stradale: bene che è sua volta espressione di sintesi riferita alla vita, all’integrità fisica e ai beni patrimoniali di tutti gli utenti della strada. Tutti questi beni, di spiccato rilievo costituzionale, sono suscettibili di essere posti in grave pericolo da chi si ponga alla guida di un veicolo in condizioni psico-fisiche alterate dall’uso di sostanze stupefacenti, e non sia pertanto in condizioni di controllare adeguatamente il veicolo stesso (ovvero sia propenso ad assumere rischi irragionevoli in conseguenza dell’affievolirsi dei propri freni inibitori, per effetto dell’assunzione di droghe); sicché nessun dubbio può sussistere sulla legittimità della finalità, perseguita dal legislatore, di contrastare efficacemente simili condotte, anche attraverso il superamento delle difficoltà probatorie sin qui evidenziatesi nella prassi.

D’altra parte, la scelta di vietare a chiunque assuma sostanze stupefacenti di porsi alla guida di un autoveicolo in qualsiasi momento successivo all’assunzione potrebbe, di per sé, essere considerata idonea a tutelare quei beni, giacché vietare di guidare a chiunque abbia fatto uso di sostanze stupefacenti consente di intercettare anche le condotte di chi si ponga alla guida essendo ancora sotto il loro effetto.

Tuttavia, se davvero un simile generale divieto fosse univocamente evincibile dalle disposizioni censurate, esso risulterebbe, all’evidenza, sovrainclusivo (per un caso analogo, riferito però a un illecito amministrativo, sentenza n. 104 del 2025, punto 6.5. del Considerato in diritto). Esso comprenderebbe, infatti, anche condotte non suscettibili di creare alcun pericolo per la sicurezza della circolazione stradale, in quanto poste in essere in un momento in cui la sostanza stupefacente ha ormai esaurito i propri effetti sul sistema neurologico dell’assuntore.

Da tale interpretazione discenderebbe, dunque, un macroscopico difetto di necessità della limitazione, in particolare, di quelle sfere di libertà costituzionalmente tutelate che sono necessariamente incise dal divieto, come la stessa libertà di circolazione e il diritto al lavoro, il cui concreto esercizio in molte circostanze e in molti luoghi del nostro



Paese presuppone la possibilità di guidare un veicolo (per una simile osservazione, sentenze n. 246 del 2022, punto 11 del Considerato in diritto, e n. 68 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto, e ivi riferimenti alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che parimenti sottolineano l'importanza della possibilità di guidare un veicolo a motore per esercitare attività professionali). Sono, infatti, agevolmente prospettabili soluzioni alternative che consentano di circoscrivere più ragionevolmente l'area della rilevanza penale, come meglio si dirà più innanzi: con assai minore impatto sulla libertà e gli stessi diritti costituzionali dei destinatari della norma, ed eguale efficacia in termini di tutela dei beni giuridici in gioco.

Né, a sostegno dell'interpretazione letterale da cui muovono i rimettenti, potrebbe sostenersi che le disposizioni censurate mirino anche, o addirittura primariamente, a scoraggiare il consumo di sostanze stupefacenti, sicché dovrebbe ritenersi ragionevole impedire a chiunque abbia assunto tali sostanze di porsi alla guida di un veicolo, a prescindere dall'ampiezza del lasso di tempo intercorso. Un simile argomento trasformerebbe le incriminazioni censurate in strumento di contrasto non già alle condotte pericolose per la sicurezza della circolazione stradale, ma all'assunzione di stupefacenti tout court: condotte, queste ultime, che l'ordinamento certamente scoraggia, prevedendo però, all'art. 75 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), unicamente sanzioni amministrative (tra cui la sospensione della patente di guida), finalizzate primariamente a stimolare l'interessato a intraprendere un percorso terapeutico-riabilitativo. La concreta adozione di tali sanzioni, inoltre, deve sempre intendersi come subordinata a un giudizio di «idoneità, necessità e proporzionalità rispetto alle legittime finalità di ciascuna sanzione, alla luce delle caratteristiche del caso concreto, e segnatamente della peculiare situazione del destinatario delle misure» (sentenza n. 148 del 2022, punto 4.2.5. del Considerato in diritto), dovendo essere le stesse obbligatoriamente revocate nel caso di esito positivo del percorso terapeutico-riabilitativo (art. 75, comma 11, t.u. stupefacenti).

A fronte di queste scelte di fondo del legislatore, una interpretazione dell'art. 187 cod. strada che, al mero scopo di contrastare il consumo di droghe, finisse per sanzionare penalmente chiunque si ponga alla guida di un veicolo avendo assunto sostanze stupefacenti in qualsiasi momento anteriore, risulterebbe viziata da un eclatante difetto di proporzionalità in senso stretto, comprimendo senza limiti temporali la libertà di guidare veicoli anche di persone che non facciano da tempo uso di droghe, senza che una tale conseguenza possa ritenersi giustificata dalla tutela di prevalenti controinteressi individuali o collettivi.

15.2.2.- Quanto poi al principio di necessaria offensività, va anzitutto considerato che l'ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 187 cod. strada è strutturata come puro reato di pericolo, mentre quella aggravata di cui al comma 1-bis - presupponendo che l'agente provochi un incidente - costituisce fattispecie almeno parzialmente di danno, ferma restando la persistente dimensione pericolosa della condotta per la vita e l'integrità fisica della generalità di tutti gli ulteriori utenti del traffico.

La previgente formulazione dei commi 1 e 1-bis, la quale richiedeva non solo la prova che l'agente si fosse posto alla guida del veicolo dopo avere assunto una sostanza stupefacente, ma anche che lo avesse fatto «in stato di alterazione psico-fisica», era costruita attorno a un modello in certo senso intermedio tra il pericolo concreto e il pericolo presunto. Nemmeno quella formulazione, infatti, esigeva stricto sensu la dimostrazione della creazione, da parte dell'agente, di un concreto pericolo per la sicurezza della circolazione stradale. Tuttavia, il requisito dell'alterazione psico-fisica imponeva comunque la dimostrazione, nel singolo caso, di un effetto della sostanza sull'equilibrio psico-fisico della persona, a sua volta considerato dal legislatore come evento intermedio in grado di porre in immediato pericolo i beni giuridici tutelati dalla norma.

L'attuale formulazione delle disposizioni censurate è, invece, in apparenza strutturata secondo un puro modello di reato di pericolo presunto. Tali disposizioni richiedono, testualmente, soltanto che l'agente si sia posto alla guida «dopo avere assunto sostanze stupefacenti o psicotrope»: circostanza sulla base della quale il legislatore presume la sussistenza di quel pericolo per la circolazione stradale che l'incriminazione mira a prevenire.

Laddove però le disposizioni dovessero essere intese, secondo la lettura da cui muovono i rimettenti, come riferite a qualsiasi condotta di guida successiva all'assunzione di sostanze stupefacenti, anche dopo che queste abbiano certamente esaurito i loro effetti sull'organismo dell'assuntore, la presunzione legislativa si disvelerebbe come del tutto irragionevole, dal momento che le incriminazioni finirebbero per abbracciare anche condotte certamente inidonee a porre in pericolo i beni giuridici protetti, colpendo così - come sottolinea in particolare il GIP del Tribunale di Siena - la mera attitudine antisociale dell'autore, che sarebbe dimostrata dalla previa assunzione di sostanze stupefacenti. Ciò che comporterebbe la violazione del principio di necessaria offensività del reato e, dunque, dell'art. 25, secondo comma, Cost.

15.3.- Contrariamente all'avviso dei rimettenti, un'interpretazione restrittiva delle disposizioni censurate - del resto in vario modo suggerita tanto dall'Avvocatura generale, quanto dall'Unione camere penali italiane e dall'Associazione italiana dei professori di diritto penale, intervenute come amici curiae - è però possibile e doverosa. Tale



interpretazione appare - anzi - più conforme alla loro stessa *ratio* (*infra*, 15.3.1.), prima ancora che imposta da esigenze di interpretazione orientata ai principi di proporzionalità e necessaria offensività (*infra*, 15.3.2.), non trovando peraltro ostacolo nel testo delle disposizioni medesime (*infra*, 15.3.3.).

Al riguardo, conviene in limine ribadire che, in via generale, una interpretazione restrittiva di una disposizione incriminatrice, con la quale in sostanza si subordini la rilevanza penale della condotta al riscontro di requisiti ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati dal legislatore, ma in conformità alla stessa *ratio* della disposizione, non può ritenersi preclusa dal principio di legalità in materia penale. Tale principio, infatti, osta soltanto a che la legge penale sia applicata a casi ulteriori rispetto a quelli coperti dal significato letterale delle espressioni da essa utilizzate (sentenze n. 113 del 2025, punto 4.4. del Considerato in diritto, n. 107 del 2025, punto 7 del Considerato in diritto, n. 98 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto), ma non si oppone a soluzioni ermeneutiche che, all'opposto, riducano l'area del penalmente rilevante rispetto ai possibili significati letterali del testo della norma incriminatrice, sempre che il risultato così raggiunto risulti compatibile con tali significati.

15.3.1.- Ora, prendendo le mosse dalla *ratio* delle disposizioni, conviene subito osservare che, come si è poc'anzi rammentato, le intenzioni del legislatore storico sottese alla novella del 2024 erano del tutto trasparenti: eliminare le difficoltà probatorie relative alla prova del nesso eziologico tra assunzione della sostanza ed effetto di alterazione, e prima ancora quelle connesse alla dimostrazione dello stesso stato di alterazione psico-fisica, affidato nella prassi a riscontri per lo più di dubbia attendibilità.

Le modifiche normative non hanno, però, inteso modificare la *ratio* oggettiva di tutela dell'incolumità pubblica - e più precisamente della vita, dell'integrità fisica e del patrimonio di tutti gli utenti della strada - tradizionalmente ascritta alle due norme incriminatrici in esame.

Pertanto, è del tutto conforme a tale *ratio*, e al tempo stesso non è in contrasto con la specifica intentio legislatoris sottostante la modifica in esame, uno sforzo ermeneutico volto a selezionare - nell'amplessissimo novero delle condotte di guida compiute «dopo» avere assunto sostanze stupefacenti - quelle sole condotte di guida che presentino in concreto un coefficiente di pericolosità per quei beni giuridici maggiore rispetto a ogni altra condotta di guida di ogni utente della strada, che comporta sempre un (contenuto) rischio di incidenti a danno di terzi.

Un simile sforzo ermeneutico, non a caso, è stato compiuto dalla circolare congiunta tra il Ministero dell'interno e il Ministero della salute dell'11 aprile 2025, sulla quale richiama l'attenzione la stessa Avvocatura generale dello Stato. Tale circolare interpreta restrittivamente la locuzione «dopo aver assunto», ritenendo che essa debba leggersi come indicativa di uno «stretto collegamento tra l'assunzione della sostanza e la guida del veicolo»; e precisa, altresì, che tale correlazione temporale si deve concretizzare in una «perdurante influenza della sostanza stupefacente o psicotropa in grado di esercitare effetti negativi sull'abilità alla guida» (corsivi aggiunti). La circolare prosegue osservando che «[l']accertamento del reato presuppone, quindi, l'esecuzione di analisi strumentali di tipo tossicologico su campioni di liquidi biologici che siano capaci di circoscrivere l'assunzione in un periodo temporale definito. In altri termini, occorre provare che la sostanza stupefacente o psicotropa sia stata assunta in un periodo di tempo prossimo alla guida del veicolo, tale da far presumere che la sostanza produca ancora i suoi effetti nell'organismo durante la guida» (corsivi aggiunti).

In tal modo, la circolare stessa inferisce dal raccordo tra il dato testuale e la *ratio* della disciplina una delimitazione del raggio applicativo della fattispecie.

15.3.2.- Per altro verso, e soprattutto, la necessità di una interpretazione restrittiva delle disposizioni è imposta anche dal canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata, che conduce il giudice a privilegiare - tra le soluzioni compatibili con i significati letterali delle espressioni utilizzate dal legislatore - la soluzione ermeneutica che armonizzi con i principi costituzionali, anziché quella che con essi contrasti.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, tanto il principio di proporzionalità, quanto il principio di necessaria offensività del reato, non operano soltanto quali criteri di valutazione della legittimità costituzionale delle leggi penali, ma anche quali criteri a disposizione del giudice comune ai fini di una loro interpretazione restrittiva, costituzionalmente orientata (in relazione al principio di proporzionalità, sentenza n. 113 del 2025, punto 4.1. del Considerato in diritto, nonché, con riferimento alle misure di prevenzione, sentenza n. 203 del 2024, punto 4.7.4. del Considerato in diritto; in relazione al principio di necessaria offensività, sentenze n. 139 del 2023, punto 4.2. del Considerato in diritto, n. 211 del 2022, punto 7.1. del Considerato in diritto, n. 278 e n. 141 del 2019, rispettivamente punti 3.1. e 7.3. del Considerato in diritto, n. 109 del 2016, punto 8.1. del Considerato in diritto, n. 265 del 2005, punto 4 del Considerato in diritto, n. 263 del 2000, punto 3 del Considerato in diritto, e n. 360 del 1995, punto 8 del Considerato in diritto).

Rispetto alle disposizioni ora all'esame, la sovrainclusività dell'interpretazione da cui muovono i rimettenti deve essere corretta, alla luce del principio costituzionale di proporzionalità, riconducendo lo spettro applicativo delle disposizioni censurate all'alveo della loro necessità rispetto alle finalità perseguite: sì da restringere l'area della rilevanza



penale ai soli casi in cui la limitazione della libertà di guidare un veicolo - e degli stessi diritti costituzionali il cui esercizio possa essere in concreto condizionato dall'esercizio di tale libertà - risulti effettivamente necessaria per tutelare i beni della vita, dell'integrità fisica e dello stesso patrimonio di tutti gli altri utenti della strada.

Nella stessa direzione spinge il principio di necessaria offensività del reato, che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte poc' anzi citata impone al giudice di assicurare che non siano assoggettate a sanzione penale condotte in concreto del tutto inidonee a cagionare un pericolo ai beni giuridici tutelati dalla norma incriminatrice.

15.3.3.- Nessun ostacolo a una tale interpretazione restrittiva, d'altra parte, è opposto dal dato testuale delle disposizioni censurate. Infatti, la preposizione "dopo", anche nel linguaggio comune, assume significato in relazione al contesto dell'enunciato. Così, per esempio, la frase "vengo a prenderti dopo cena" non può certo essere interpretata come impegno a presentarsi in qualsivoglia momento successivo alla cena, ma implica ragionevolmente un qualche rapporto di (almeno relativa) contiguità temporale.

15.4.- I canoni ermeneutici ora rammentati - interpretazione restrittiva secondo la *ratio* e interpretazione costituzionalmente orientata ai principi di proporzionalità e di necessaria offensività - imporranno allora che il giudice e, prima ancora, gli organi deputati all'accertamento dei reati in esame circoscrivano l'area delle incriminazioni all'esame alle condotte di guida non solo successive all'assunzione di sostanze stupefacenti, ma che siano altresì poste in essere entro un lasso temporale in cui risulti ragionevole presumere che le sostanze siano ancora in grado di produrre un effetto di alterazione dello stato psicofisico del conducente, tale da influire negativamente sulla sua capacità di guida e creare, così, un pericolo per la sicurezza del traffico stradale significativamente superiore a quello insito in ogni condotta di guida.

In pratica, la prova del reato ordinariamente richiederà che, in un momento cronologicamente prossimo alla condotta di guida, venga accertata la presenza nei liquidi corporei dell'agente di sostanze stupefacenti o psicotrope che per qualità e quantità, in relazione alle singole matrici biologiche in cui sono riscontrate, risultino generalmente idonee, sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, a determinare in un assuntore medio un'alterazione delle condizioni psico-fisiche, e conseguentemente delle normali capacità di controllo del veicolo.

Si noti: al fine di assicurare la conformità a Costituzione delle disposizioni censurate non è affatto necessario ripristinare - anche solo in via ermeneutica - la situazione normativa precedente la riforma del 2024. Sulla base della precedente formulazione dei commi 1 e 1-bis, infatti, agli organi accertatori e poi alla pubblica accusa era richiesta la dimostrazione della sussistenza di un effettivo stato di alterazione psico-fisica, conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti. L'eliminazione del requisito da parte del legislatore, che ha ritenuto di dover superare le difficoltà probatorie connesse all'accertamento di tale stato, non può essere ritenuta di per sé contrastante con i principi costituzionali, sempre che l'ambito applicativo dell'incriminazione sia circoscritto in via ermeneutica in modo da evitare che il riscontro della mera successione cronologica tra assunzione e guida sia ritenuta sufficiente a configurare la responsabilità penale del conducente.

In conformità dunque all'intenzione dichiarata del legislatore, tale dimostrazione non è più necessaria. Il nuovo *thema probandum* sarà unicamente la presenza della sostanza nei liquidi corporei, e la valutazione della generale idoneità di tale sostanza - in base alla qualità e quantità riscontrata - a determinare in un assuntore medio l'alterazione psico-fisica.

Conviene sottolineare, per incidens, che questa soluzione ermeneutica nella sostanza corrisponde a quella individuata già nel 2004 dal Tribunale costituzionale federale tedesco, in applicazione del principio di proporzionalità, in una sentenza in cui aveva giudicato lesiva dei diritti costituzionali del ricorrente la sua condanna per il reato di guida in stato di intossicazione da sostanze stupefacenti. Nel caso allora all'esame della Corte tedesca, nel sangue dell'imputato era stata rilevata una quantità di THC inferiore a 0,5 ng/ml, a sedici ore dal momento in cui egli stesso aveva ammesso di avere fatto uso di cannabis. Il Tribunale aveva escluso che, secondo le conoscenze scientifiche all'epoca correnti, dalla presenza di tracce di sostanze stupefacenti nel sangue si potesse necessariamente inferire un persistente effetto delle sostanze medesime sulla capacità di guida dell'agente. Pertanto, lo stesso Tribunale aveva sottolineato la necessità, al fine di ricondurre la disposizione incriminatrice all'epoca vigente a limiti compatibili con il principio di proporzionalità, che fosse accertata nel caso concreto una concentrazione di sostanza tale da far apparire possibile che l'interessato avesse effettivamente posto in essere la condotta in una situazione di ridotta capacità di guida (seconda camera del primo senato, sentenza 21 dicembre 2004, 1 BvR 2652/03, in particolare paragrafi 25 e 26).

15.5.- Così interpretate, le due disposizioni in questa sede censurate si sottraggono al dubbio di compatibilità con il principio di precisione (o "tassatività") della legge penale, che la giurisprudenza di questa Corte ritiene, a partire dalla sentenza n. 96 del 1981 (punto 2 del Considerato in diritto), implicito nel principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.



Tale principio mira ad assicurare, in primo luogo, che al consociato venga fornito un chiaro avvertimento circa le possibili conseguenze penali della sua condotta, in chiave di tutela della sua libertà di azione; e, in secondo luogo, che le scelte fondamentali sul confine tra condotte lecite e penalmente rilevanti siano compiute dal legislatore e non siano affidate in sostanza al giudice, a tutela del principio ordinamentale della separazione dei poteri (sentenze n. 185 del 2025, punto 5.3. del Considerato in diritto, n. 54 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto, n. 98 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto, n. 134 del 2019, punto 3.2. del Considerato in diritto, n. 121 del 2018, punto 15.3. del Considerato in diritto ordinanza n. 24 del 2017, punto 5, e ivi ulteriori riferimenti).

Tuttavia, il principio di precisione non osta a che il legislatore possa demandare al giudice il compito di circoscrivere l'area della punibilità descritta in astratto dalla fattispecie normativa, richiedendogli di accertare nel caso concreto un «pericolo» per il bene giuridico tutelato dalla norma: tecnica utilizzata espressamente dal legislatore in una quantità di norme incriminatrici, ma alla quale talvolta anche questa Corte ha fatto ricorso, allorché ha indicato la via di interpretazioni restrittive costituzionalmente orientate di leggi penali sottoposte al suo esame (sentenze n. 519 del 2000, punto 4 del Considerato in diritto, e n. 65 del 1970), ovvero ha integrato la norma incriminatrice richiedendo l'accertamento di un pericolo per il bene giuridico protetto (sentenza n. 108 del 1974).

Sulla base di queste considerazioni deve, dunque, escludersi che le disposizioni censurate, interpretate nel senso poc'anzi indicato, ledano il diritto dei loro destinatari alla prevedibilità della sanzione penale e, così, alla «certezza di [loro] libere scelte d'azione» (sentenza n. 364 del 1988, punto 8 del Considerato in diritto), ovvero vulnerino il principio della separazione tra potere legislativo e giudiziario.

Sotto il primo profilo, il consociato riceverà dai precetti in esame un chiaro avvertimento sulla possibilità di essere sottoposto a sanzione penale, laddove si ponga alla guida di un veicolo in un momento successivo all'assunzione di sostanze stupefacenti, allorché ancora si possa assumere una loro efficacia sul suo organismo. Va da sé che egli saprà di doversi astenere dalla condotta di guida, sino a che tale perdurante efficacia non possa, ragionevolmente, del tutto escludersi.

Sotto il profilo della separazione dei poteri, poi, la demarcazione tra condotte punibili e non punibili rimarrà affidata non già a valutazioni politico-criminali del giudice sulla opportunità di sanzionare determinate condotte e non altre, ma all'applicazione di criteri di natura scientifica, di cui il giudice è mero fruitore. Saranno dunque tali criteri a determinare entro quali limiti il riscontro della presenza di determinate sostanze nell'organismo dell'interessato sia effettivamente indicativo di un possibile perdurante effetto della sostanza sul suo equilibrio psicofisico, e sul suo sistema neurologico in particolare.

15.6.- Così interpretate, infine, le disposizioni in esame restano indenni anche dagli ulteriori dubbi di legittimità costituzionale sollevati dai rimettenti.

Esse non contrastano, anzitutto, con il principio della finalità rieducativa delle pene di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., evocata qui in chiave sostanzialmente ancillare rispetto alle censure imperniate sul contrasto con il principio di necessaria offensività del reato. L'esclusione di ogni vulnus a quest'ultimo principio, grazie a un'interpretazione che proprio su di esso si impernia, svuota di ogni sostanza anche gli argomenti evocati a sostegno della violazione della finalità rieducativa della pena.

Né risultano ravvisabili i molteplici profili di asserito contrasto con il principio di eguaglianza.

Nessuna irragionevole disparità di trattamento sussiste tra le disposizioni censurate e quelle in materia di guida sotto l'influenza dell'alcool di cui agli artt. 186 e 186-bis cod. strada, che utilizzano tecniche normative differenti per tutelare i medesimi beni giuridici. La prima disposizione assunta a *tertium comparationis*, l'art. 186, è strutturata come reato di pericolo presunto, affidando la selezione delle condotte penalmente rilevanti al superamento di soglie di concentrazione di alcool nel sangue. La seconda, l'art. 186-bis, richiede al giudice un accertamento, in ciascun caso concreto, di un effettivo stato di alterazione derivante dalla previa assunzione di alcool, cui può aggiungersi (ai fini di cui al comma 2 e seguenti) l'ulteriore accertamento del superamento delle soglie di cui all'art. 186. Nessuna necessità di ordine costituzionale impone, tuttavia, al legislatore di utilizzare le medesime tecniche normative nella repressione di condotte pericolose per i medesimi beni giuridici, ma strutturalmente differenti, in ragione delle diverse caratteristiche delle sostanze in questione; sempre che, naturalmente, siano rispettati i requisiti minimi di proporzionalità e di offensività, nel senso più sopra precisato.

Nemmeno sussiste una irragionevole disparità di trattamento tra le disposizioni censurate e quelle in materia di omicidio o lesioni stradali o nautiche di cui agli artt. 589-bis, secondo comma, e 590-bis, terzo comma, cod. pen. che tutt'oggi richiedono l'accertamento di un evento di «alterazione psicofisica» in capo al conducente del veicolo. Il legislatore ha, infatti, non irragionevolmente ritenuto, nell'esercizio della sua discrezionalità in materia politico-criminale, di richiedere un positivo accertamento di tale alterazione, al fine di giustificare la pena particolarmente severa prevista da tali disposizioni a carico di chi abbia cagionato ad altri, per effetto di una condotta di guida compiuta in tale stato, la morte ovvero lesioni gravi o gravissime. Nessuna ragione di ordine costituzionale impone, però, che tale più complessa verifica debba essere compiuta anche ai fini dell'accertamento dei reati contravvenzionali di pericolo, assai più blandamente sanzionati, previsti dalle disposizioni ora all'esame.



Ancora, nessuna irragionevole disparità di trattamento sussiste rispetto alla condotta di chi si ponga alla guida senza patente: condotta, quest'ultima, integrante un mero illecito amministrativo, che colpisce condotte non necessariamente cagionanti un effettivo pericolo per la circolazione stradale, e che risponde a una logica del tutto differente, si da determinare l'inidoneità di un tale illecito amministrativo ad assicurare a *tertium comparationis*.

Infine, l'allegata disparità di trattamento tra chi conduca il veicolo avendo assunto sostanze stupefacenti che non gli abbiano provocato alcuno stato di alterazione psico-fisica e ogni altro soggetto che si ponga alla guida di un veicolo, così come l'asserita irragionevole equiparazione di trattamento tra chi conduca il veicolo avendo assunto sostanze stupefacenti che producano uno stato di alterazione psico-fisica e chi compia la medesima condotta avendo assunto sostanze stupefacenti, ma in assenza di tale alterazione, vengono entrambe meno nel momento stesso in cui doverosamente si proceda a una interpretazione restrittiva delle ipotesi di reato all'esame, che ne circoscriva l'ambito applicativo a quei soli casi in cui il soggetto si ponga alla guida avendo ancora nel proprio corpo quantitativi di sostanze stupefacenti in grado di produrre un effetto di alterazione psico-fisica potenzialmente incidente sulla sua capacità di guida.

16.- In conclusione, le questioni prospettate non sono fondate, a condizione che le disposizioni censurate si interpretino nel senso che, ai fini della responsabilità penale dell'agente, è necessario dimostrare che la condotta ascrittagli ha creato un pericolo per la sicurezza della circolazione stradale.

Ciò comporta che, come poc'anzi chiarito (*supra*, 15.4.), la prova del reato ordinariamente richiederà che, in un momento cronologicamente prossimo alla condotta di guida, venga accertata la presenza nei liquidi corporei dell'agente di sostanze stupefacenti o psicotrope che per qualità e quantità, in relazione alle singole matrici biologiche in cui sono riscontrate, risultino generalmente idonee, sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, a determinare in un assuntore medio un'alterazione delle condizioni psico-fisiche, e conseguentemente delle normali capacità di controllo del veicolo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della legge 25 novembre 2024, n. 177 (Interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), sollevate, complessivamente in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siena, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 177 del 2024, che modifica l'art. 187, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Pordenone con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260010



N. 11

Ordinanza 17 novembre 2025 - 29 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta - Possibilità, per il giudice, di disporre l'applicazione di una misura più grave di quella richiesta dal pubblico ministero, anche in caso di riqualificazione giuridica del fatto - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, di soggezione del giudice soltanto alla legge e di obbligatorietà dell'azione penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, artt. 280, comma 2, e 291.
- Costituzione, artt. 3, 101, secondo comma, e 112.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 280, comma 2, e 291 del codice di procedura penale, in combinato disposto tra loro, promosso dal Tribunale ordinario di Prato, sezione dibattimento penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di M. B., con ordinanza del 26 settembre 2017, iscritta al n. 36 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nella camera di consiglio del 17 novembre 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2025.

Ritenuto che, con ordinanza del 26 settembre 2017 (r.o. n. 36 del 2025), il Tribunale ordinario di Prato, sezione dibattimento penale, in composizione monocratica ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, e 112 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 280, comma 2, e 291 del codice di procedura penale, in combinato disposto tra loro, nella parte in cui non consentono al giudice penale di applicare una misura cautelare personale più grave di quella richiesta dal pubblico ministero;

che il rimettente si trova a decidere su una istanza di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 cod. proc. pen. nell'ambito di un procedimento penale nei confronti di M. B.;

che - secondo quanto espone il giudice *a quo* - l'imputato è stato arrestato il 19 aprile 2017, perché colto in flagranza del reato di detenzione ai fini di spaccio di sostanza stupefacente;

che il pubblico ministero ha chiesto al Tribunale penale di Prato, in composizione monocratica, la convalida dell'arresto, imputando all'arrestato il delitto di cui agli artt. 81, secondo comma, del codice penale e 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);

che il Tribunale ha convalidato l'arresto, ma, a fronte della richiesta del pubblico ministero di applicare la misura cautelare personale degli arresti domiciliari, ha proceduto alla riqualificazione giuridica del fatto, per poi disporre - ravvisando i gravi indizi di colpevolezza e il periculum in libertate - la custodia cautelare in carcere dell'imputato;

che, a fronte della richiesta del pubblico ministero di procedere al giudizio direttissimo e dell'istanza dell'imputato di termine a difesa, il processo è stato rinviato a un'udienza successiva;

che, successivamente, il pubblico ministero ha chiesto la revoca della misura cautelare applicata e la sua sostituzione con quella del divieto di dimora nel Comune di Prato;



che la richiesta di sostituzione della misura è stata accolta dallo stesso Tribunale di Prato, sul presupposto che il prevenuto non avesse una dimora stabile presso la quale esercitare gli opportuni controlli di polizia atti a evitarne la fuga e che non potessero essere pertanto disposti gli arresti domiciliari;

che sempre secondo la ricostruzione del rimettente la difesa dell'imputato ha quindi chiesto, in relazione al reato come originariamente individuato dal pubblico ministero, l'applicazione ex art. 444 cod. proc. pen. della pena di dieci mesi di reclusione ed euro 1.000,00 di multa, con sospensione condizionale della pena;

che il pubblico ministero ha prestato il consenso, aderendo anche alla richiesta di sospensione condizionale della pena;

che, all'esito dell'udienza di comparizione delle parti per la decisione sulla richiesta di patteggiamento, il Tribunale di Prato, sezione dibattimento penale, in composizione monocratica, ha sollevato l'odierno incidente di costituzionalità;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'attuale assetto normativo è dominato dal principio della domanda cautelare, in base al quale il giudice non può disporre una misura più grave di quella chiesta dal pubblico ministero, neppure in caso di riqualificazione giuridica del fatto;

che tale divieto sarebbe ricavabile dalla lettura combinata degli artt. 280, comma 2, e 291 cod. proc. pen., i quali imporrebbero al giudice di attenersi strettamente, in sede di valutazione delle condizioni di applicabilità delle misure cautelari, alla qualificazione operata nel capo d'imputazione cautelare e alle misure richieste sulla base di tale qualificazione;

che, ad avviso del rimettente, l'impossibilità per il giudice di disporre, in luogo degli arresti domiciliari, la misura della custodia cautelare in carcere, anche in caso di riqualificazione giuridica del fatto, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 101 e 112 Cost.;

che sussisterebbe, inoltre, una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., là dove le norme censurate, in caso di richiesta di arresti domiciliari, impediscono di applicare la più grave misura della custodia in carcere e al tempo stesso non consentono di applicare gli arresti domiciliari nei confronti di chi sia privo di una dimora adeguata al regime restrittivo domiciliare, così realizzando, a parità di esigenze cautelari, una irragionevole discriminazione in danno di chi, viceversa, abbia una dimora stabile;

che le norme sottoposte allo scrutinio di questa Corte violerebbero altresì gli artt. 101, secondo comma, e 112 Cost., in quanto, attraverso un'espansione dei poteri del pubblico ministero, determinerebbero una irragionevole compressione della libertà di giudizio del giudice, impedendogli, in presenza di istanze cautelari, di individuare la misura coercitiva appropriata a tali esigenze e così garantire la sicurezza della collettività;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, non fondate;

che l'Avvocatura osserva come, nella fase di attuale pendenza del giudizio, il rimettente non debba decidere su una richiesta di misura cautelare, ma soltanto su una istanza di patteggiamento, cosicché a venire in rilievo non sono le norme censurate, ma solo quelle di cui agli artt. 444 e seguenti cod. proc. pen., che non disciplinano l'adozione di misure cautelari;

che le questioni sarebbero, dunque, inammissibili, per difetto di rilevanza;

che, nel merito, l'Avvocatura sostiene che il principio della domanda cautelare si armonizzi coerentemente con l'assetto costituzionale dei rapporti tra pubblico ministero e giudice e, in ogni caso, che la disciplina di tale assetto, in assenza di profili di manifesta irragionevolezza, rientra nella piena discrezionalità del legislatore.

Considerato che il Tribunale di Prato, sezione dibattimento penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità degli artt. 280, comma 2, e 291 cod. proc. pen., in combinato disposto tra loro, nella parte in cui non consentono al giudice penale di applicare una misura cautelare personale più grave di quella richiesta dal pubblico ministero, ritenendo che esse confliggano con il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., nonché con i principi di soggezione del giudice soltanto alla legge ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost. e di obbligatorietà dell'azione penale, di cui all'art. 112 Cost.;

che l'ordinanza di remissione è stata depositata dal giudice *a quo* nella propria cancelleria il 26 settembre 2017 e che è pervenuta a questa Corte, con inspiegabile e censurabile ritardo, solo il 14 febbraio 2025;

che il giudice *a quo* - investito di una richiesta di patteggiamento con sospensione condizionale della pena - si duole di non potere applicare una misura cautelare più grave di quella richiesta dal pubblico ministero, finanche nel caso di riqualificazione giuridica del fatto;

che le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili, in quanto, nella fase in cui versava il processo all'atto dell'incidente di costituzionalità, non vi era alcuna richiesta di misura cautelare avanzata dal pubblico ministero, il quale anzi aveva prestato il consenso all'applicazione della pena ex art. 444 cod. proc. pen. e alla sospensione condizionale della pena;



che, pertanto, il giudice *a quo* non deve fare applicazione delle norme censurate, essendo privo al momento del potere decisionale correlato alle previsioni di cui lamenta l'illegittimità costituzionale;

che, di conseguenza, le questioni sollevate sono irrilevanti ai fini della definizione della controversia, atteso che il requisito della rilevanza «implica necessariamente che la sollevata questione di legittimità costituzionale abbia nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale» (sentenza n. 269 del 2022);

che, in conclusione, le questioni prospettate sono manifestamente inammissibili (*ex multis*, ordinanza n. 41 del 2025).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 280, comma 2, e 291 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, e 112 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Prato, sezione dibattimento penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260011

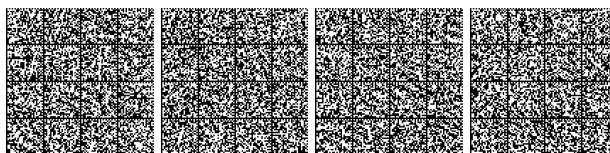
N. 12

Sentenza 14 - 30 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Consulente di parte nominato dal difensore d'ufficio nel processo penale (nel caso di specie: nel processo per il sequestro, le torture e la morte di Giulio Regeni, per la traduzione di un testo in lingua araba) - Onorario e altre spese spettanti - Possibile anticipazione erariale, salva la possibilità, per lo Stato, di recuperare i relativi importi nel caso in cui il medesimo imputato si renda reperibile, per l'ipotesi in cui si proceda in assenza per uno dei delitti definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che questi, pur consapevole della pendenza del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo - Omessa previsione - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, art. 225, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 225, comma 2, del codice di procedura penale, in relazione agli artt. 102 e 107, comma 3, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo *A*)», promosso dalla Corte d'assise di Roma, prima sezione, nel procedimento penale a carico di S. T., M.I. A.K., H. U. e A.S. M.I., con ordinanza del 23 ottobre 2025, iscritta al n. 218 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di S. T., M.I. A.K., H. U. e A.S. M.I., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Anna Lisa Ticconi per A.S. M.I., Paola Armellin per S. T., Tranquillino Sarno per M.I. A.K., Filomena Pollastro per H. U., nonché l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026.

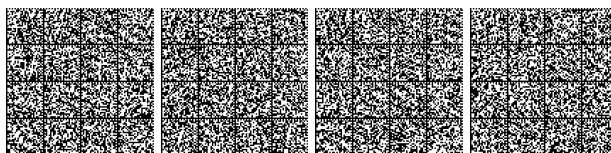
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 ottobre 2025, iscritta al n. 218 del registro ordinanze 2025, la Corte d'assise di Roma, prima sezione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 225, comma 2, del codice di procedura penale, in relazione agli artt. 102 e 107, comma 3, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo *A*)», nella parte in cui, «consentendo alle parti private la nomina di un consulente tecnico a spese dello Stato ove sia stata ammessa perizia, rinvia alla disciplina sul gratuito patrocinio, segnatamente agli artt. 102 e 107, che, a loro volta, subordinano la nomina e la conseguente anticipazione a carico dell'Erario all'avvenuta ammissione al patrocinio, non consentendo la nomina del consulente tecnico, con spesa anticipata dall'Erario, da parte del difensore d'ufficio che assista un imputato, dichiarato assente ai sensi dell'art. 420 bis, comma 3, del codice di procedura penale», nell'ipotesi aggiunta dalla sentenza di questa Corte n. 192 del 2023.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'omissione normativa censurata violerebbe gli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera *d*), della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.1.- In punto di fatto, il Collegio rimettente riferisce di dover giudicare della responsabilità penale di S. T., M.I. A.K., H. U. e A.S. M.I., imputati del sequestro del ricercatore italiano Giulio Regeni e, il solo A.S. M.I., di lesioni personali e omicidio pluriaggravati, per avergli altresì inflitto lesioni severe e diffuse, con atti crudeli e mezzi violenti, sino a provocarne la morte.

L'ordinanza di rimessione ricorda che, dopo che, in data 14 gennaio 2022, la stessa Corte d'assise di Roma aveva dichiarato la nullità della vocatio in iudicium sul presupposto che non vi fosse la prova che gli imputati avessero avuto conoscenza del processo e che, pertanto, si fossero volontariamente sottratti al giudizio, questa Corte, pronunciando



sulle questioni sollevate, nell'ambito dello stesso giudizio *a quo*, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, con la sentenza n. 192 del 2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, comma 3, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984, ratificata e resa esecutiva con legge 3 novembre 1988, n. 498, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa».

Dopo che, per effetto di tale pronuncia, il GUP ha dichiarato l'assenza degli imputati e disposto un nuovo rinvio a giudizio, il 20 febbraio 2024 la Corte d'assise rimettente ha aperto il dibattimento, nel corso del quale sono stati sentiti numerosi testimoni e acquisiti verbali di sommarie informazioni testimoniali.

L'attività istruttoria - espone il Collegio rimettente - si è svolta nella perdurante assenza degli imputati, i cui difensori, nominati ai sensi dell'art. 97, primo comma, cod. proc. pen., hanno ripetutamente lamentato che la mancanza di qualsivoglia contatto con i propri assistiti ha gravemente pregiudicato l'esercizio delle facoltà di replica all'articolato compendio probatorio, orale e documentale, introdotto dal pubblico ministero e dalle parti civili, ai quali soltanto è stata, di fatto, consentita l'iniziativa istruttoria.

Gli stessi difensori degli imputati hanno, altresì, denunciato un «deficit di posizione», per effetto del quale la loro attività difensiva si sarebbe ridotta alla ricerca di «eventuali contraddizioni intrinseche rispetto ad una iniziativa processuale rimessa totalmente alle controparti», alla citazione di alcuni testimoni italiani già individuati nel corso delle indagini dal pubblico ministero o sentiti in sede di Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Giulio Regeni e «nella ricerca dell'altrui consenso, peraltro libero, al fine di ottenere l'acquisizione di atti del fascicolo delle indagini ai sensi dell'art. 493 comma 3 c.p.p., così da estendere l'orizzonte valutativo della Corte».

Il rimettente aggiunge che in data 12 dicembre 2024 ha proceduto all'acquisizione, mediante lettura ai sensi dell'art. 512-*bis* cod. proc. pen., dei verbali delle dichiarazioni rese dal sindacalista egiziano M.M. A.S. l'11 aprile 2016 e poi nuovamente il 10 maggio 2016 dinanzi all'«Autorità egiziana» e, poiché tali documenti sono pervenuti in lingua araba, ha conferito incarico peritale di traduzione degli stessi ad un interprete.

All'udienza dell'8 aprile 2025 il pubblico ministero ha contestato la parzialità e l'erroneità dell'elaborato peritale, chiedendo disporsi la rinnovazione della traduzione in contraddittorio con il proprio consulente.

Dopo il deposito del nuovo elaborato, il perito è stato convocato all'udienza del 15 luglio 2025 per rendere chiarimenti.

Quindi, con ordinanza del 17 settembre 2025, il Collegio rimettente, avendo rilevato significative incertezze e contraddizioni, ha disposto una nuova traduzione nominando un altro esperto di lingua araba, «attesa la delicatezza e centralità del contenuto dei verbali» in questione.

Dopo la lettura dell'ordinanza di rinnovazione delle operazioni peritali, il pubblico ministero ha confermato la nomina del precedente consulente, le parti civili si sono riservate sul punto e i difensori degli imputati hanno chiesto di essere ammessi a designare propri consulenti eccependo, al contempo, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in scrutinio.

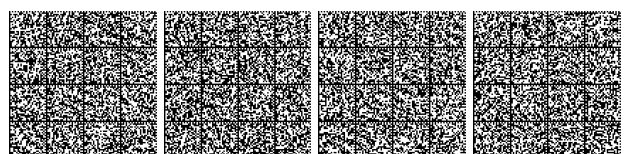
1.2.- Gli stessi difensori - aggiunge il giudice *a quo* - hanno rappresentato di non aver potuto avanzare istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in quanto, in mancanza di qualsiasi contatto con gli assistiti, non hanno potuto neppure informarli sulle condizioni di accesso al beneficio.

Il Collegio rimettente reputa tali affermazioni credibili, in quanto la situazione di fatto da cui deriva l'impossibilità, per i difensori d'ufficio, di comunicare con gli imputati, riconducibile al rifiuto di cooperazione dello Stato egiziano, è rimasta invariata anche nel corso del dibattimento.

Sintomatico sarebbe, infatti, l'invio, da parte della Repubblica araba d'Egitto, in data 17 giugno 2024, di una nota con la quale la procura egiziana ha illustrato le ragioni per cui non ha inteso dar luogo alla rogatoria richiesta dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma per via diplomatica, finalizzata alla citazione in giudizio di alcuni testimoni ai sensi dell'art. 9 della Convenzione di New York contro la tortura.

Il diniego di assistenza giudiziaria è stato motivato - rileva il rimettente - dall'esigenza di non contravvenire all'art. 454 del codice di procedura penale egiziano, il quale, nel vietare di processare una persona per lo stesso fatto due volte, esprime un principio di rango costituzionale «in quanto connesso ai diritti dell'uomo cui sia l'Egitto che l'Italia si attengono».

In definitiva, secondo il giudice *a quo*, la volontà di interrompere ogni collaborazione, manifestata dalle autorità egiziane, dapprima con il provvedimento di archiviazione (memorandum del 26 dicembre 2020) e poi con il rifiuto di



notificazione delle citazioni testimoniali, renderebbe altamente credibile l'impossibilità, per i difensori degli imputati, di interloquire con i propri assistiti al fine di concordare una strategia processuale e anche di indicare loro le condizioni per accedere al patrocinio a spese dello Stato.

Tale situazione ha, al contempo, impedito al pubblico ministero di adempiere l'«obbligo strumentale» - che, ai sensi dell'art. 103 t.u. spese di giustizia, sorge in caso di nomina del difensore d'ufficio - di informare gli imputati della possibilità di accedere al patrocinio a carico dell'erario e dell'obbligo di retribuire il difensore se non ricorrono i presupposti per valersi di tale istituto.

Precisa, tuttavia, il rimettente che ciò di cui la difesa si duole non è l'impossibilità di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in sé considerata, essendo consapevole che al difensore d'ufficio è comunque garantita dagli artt. 116 e 117 t.u. spese di giustizia, attraverso il pagamento degli onorari e delle spese, una remunerazione, ancorché minimamente compensativa nel caso di specie, in cui il processo si sta rivelando particolarmente complesso e oneroso.

Ciò che lamentano i difensori degli imputati - sottolinea il Collegio rimettente - è «l'impossibilità attuale di procedere alla nomina di un proprio consulente [...] con cui assicurarsi il contraddittorio in occasione del rinnovo peritale delle traduzioni», sul corretto presupposto che «tale facoltà sia riservata e limitata ai difensori d'ufficio di imputati ammessi al patrocinio gratuito».

Non coglierebbero, pertanto, nel segno le obiezioni del pubblico ministero e delle parti private secondo cui l'eccezione di illegittimità costituzionale della difesa degli imputati tenderebbe a «scardinare» l'intero sistema del patrocinio a spese dello Stato introducendo una presunzione iuris et de iure in base alla quale l'accesso al beneficio sarebbe garantito ogni qual volta sia nominato un difensore d'ufficio, a prescindere dalla prova dei presupposti reddituali prescritti dalla legge.

1.3.- Il giudice *a quo* procede, quindi, alla ricostruzione, anche attraverso ampi richiami alla giurisprudenza di questa Corte, della genesi normativa del riconoscimento all'imputato del diritto all'assistenza di un consulente tecnico, quale espressione del diritto di difesa costituzionalmente protetto (sono citate le sentenze n. 217 del 2019, n. 178 del 2017, n. 33 del 1999 e n. 149 del 1983).

Viene, in particolare, evidenziato che, alla stregua della disciplina vigente, solo in caso di ammissione dell'imputato al patrocinio a spese dello Stato, il compenso del consulente tecnico è liquidato direttamente dal giudice ai sensi dell'art. 83 t.u. spese di giustizia, ciò che munisce lo stesso esperto di un titolo autonomo verso l'erario, senza, dunque, che il difensore d'ufficio debba anticiparne il relativo importo.

Né il compenso del consulente tecnico rientrerebbe tra gli esborsi rimborsabili ai sensi degli artt. 116, comma 1, e 117, comma 1, t.u. spese di giustizia, così che nulla sarebbe dovuto al difensore d'ufficio che ne anticipasse l'importo, non trattandosi di una spesa in senso tecnico.

1.4.- In punto di rilevanza, si osserva nell'ordinanza di rimessione che la nomina di un consulente di parte «ben si adatta» al caso di specie, in cui sussiste la necessità di affidare, per mezzo di una perizia, la traduzione di un documento ad un interprete di lingua araba.

A seguito della rinnovazione dell'incarico peritale, i difensori degli imputati hanno, infatti, chiesto di nominare un consulente di parte, così che l'inizio delle operazioni peritali risulterebbe condizionato dalla decisione sul loro diritto di valersi di un proprio traduttore e, dunque, sulle sollevate questioni di legittimità costituzionale, posto che l'ordinamento non consente loro di esercitare il diritto alla difesa tecnica secondo le modalità prospettate.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* precisa, anzitutto, che la rilevata impossibilità non è di ordine fattuale, ma normativo, posto che i difensori degli imputati ben potrebbero nominare propri consulenti tecnici, ma dovrebbero provvedervi a proprie spese, non potendo recuperarne i costi né dagli assistiti, residenti presso indirizzi sconosciuti, essendosi lo Stato egiziano rifiutato di fornire indicazioni al riguardo; né dall'erario, non trattandosi di spesa rimborsabile al legale designato d'ufficio.

L'alternativa allo svolgimento di una difesa «condizionata e sminuita» rispetto alle possibilità difensive di cui dispongono le altre parti processuali, pubblica e privata, sarebbe, pertanto, quella della sopportazione di un onere economico «ingiustificato».

Eppure, osserva il rimettente, la *ratio* alla quale la giurisprudenza costituzionale si è costantemente ispirata nella materia *de qua* è quella di attivare il diritto inviolabile alla difesa anche attraverso la nomina, «ove ritenuta necessaria», del consulente tecnico in funzione di salvaguardia «di una reale dialettica delle posizioni», garantendone altresì la qualità.

Ed è proprio in ragione dell'attinenza dell'assistenza tecnica al diritto di difesa che la parte priva di mezzi economici sufficienti può fare ricorso al patrocinio a spese dello Stato, specie ove si consideri che il pubblico ministero può valersi di esperti nei più svariati settori senza limitazioni derivanti da oneri economici (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 96 del 2024, n. 73 del 2022 e n. 178 del 2017).



Il rimettente ritiene che il *vulnus* alla difesa degli imputati - la quale può fruire di una facoltà di iniziativa assolutamente ridotta e sbilanciata rispetto alle restanti parti - non possa essere sanato dalla possibilità per gli imputati stessi - fatta espressamente salva dalla sentenza n. 192 del 2023 di questa Corte - di ottenere, in caso di comparizione, la riapertura del processo in presenza e il riesame del merito della causa.

Infatti, posto che la comparizione degli imputati nel processo costituisce eventualità solo virtuale, non vi è ragione perché i rispettivi difensori non possano valersi, nell'ambito del giudizio in corso, di facoltà consentite dall'ordinamento, previa rimozione dei limiti che ne impediscono l'esercizio così da evitare che il dibattimento si riduca ad un «simulacro a garanzie ridotte».

Né, ad avviso del giudice *a quo*, può negarsi che, in caso di condanna di uno degli imputati, il relativo difensore sarebbe impossibilitato a proporre l'impugnazione intesa al riesame dei temi di prova, attesa la necessità, ai sensi dell'art. 581, comma 1-*quater*, cod. proc. pen., di disporre, a pena di inammissibilità, di uno specifico mandato, il quale incontrerebbe «i medesimi limiti odierni».

I dubbi di illegittimità costituzionale non potrebbero essere superati attraverso una interpretazione conforme a Costituzione, avuto riguardo all'inequivoca formulazione dell'art. 225, commi 1 e 2, cod. proc. pen., il quale, pur consentendo astrattamente alla difesa, compresa quella d'ufficio, la nomina del consulente tecnico di parte, nel caso, come quello di specie, in cui è impossibile chiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, impone che il difensore sopporti l'onere economico dell'incarico oppure rinunci ad esso.

Il giudice *a quo* ritiene, ancora, che non assuma rilevanza il fatto che le condizioni patrimoniali degli imputati non sono, nella specie, accertabili, perché ciò che si richiede non è l'ammissione al patrocinio a carico dell'erario «sub condizione di accertamento della sussistenza dei requisiti reddituali», ma, piuttosto, l'attribuzione anticipata degli oneri ex art. 107 t.u. spese di giustizia, ad opera dello Stato, il quale provvederebbe successivamente a recuperarli dagli imputati secondo il meccanismo delineato dagli artt. 116, comma 2, e 117, comma 2, del citato testo unico, «salva futura ammissione al patrocinio a loro favore».

Ad avviso del rimettente, la disciplina censurata comporterebbe, pertanto, una evidente menomazione del diritto di difesa dell'imputato, senza che tale *vulnus* possa ritenersi bilanciato dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Si puntualizza, ancora, che la censura non investe l'intero regime del patrocinio a carico dell'erario, ma deve essere circoscritta all'art. 225, commi 1 e 2, cod. proc. pen., nella parte in cui, nel concedere alle parti la facoltà di nominare un proprio consulente nei casi in cui sia stata disposta la perizia, riconosce loro il diritto di farsi assistere da un consulente a spese dello Stato nel solo caso in cui ricorrano le condizioni previste per il patrocinio statale per i non abbienti, e dunque alle condizioni imposte dagli artt. 102 e seguenti del d.P.R. n. 115 del 2002, che, nel caso di specie, non possono trovare applicazione, in quanto gli imputati non sono stati neppure informati della possibilità di godere del beneficio.

L'«effetto inseguito» dal rimettente sarebbe, in definitiva, quello di porre a carico dello Stato, quale anticipazione, la spesa della consulenza tecnica ai sensi dell'art. 107, comma 3, lettera d), t.u. spese di giustizia, ma al di fuori dei requisiti reddituali richiesti dalla disciplina del patrocinio a carico dell'erario.

Secondo il giudice *a quo*, la disciplina in scrutinio determinerebbe anche la lesione dei principi di eguaglianza e di parità delle parti.

Se, infatti, il pubblico ministero può valersi dei migliori esperti senza limitazioni di ordine economico e può scegliere il proprio consulente tecnico senza che costui possa declinare l'incarico, il difensore della parte non ammessa al patrocinio a spese dello Stato - perché non è informata né può esserlo sul relativo diritto -, che pure volesse nominare un consulente a proprie spese, potrebbe sentirsi opporre un rifiuto «motivato dalla prevedibile esiguità del compenso» allo stesso «erogabile».

Tale «disparità di condizione fattuale», oltre a ledere il diritto di difesa, introdurrebbe una significativa disparità sostanziale tra le parti processuali in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost.

Sarebbe, infine, violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera d), CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (vengono richiamate Corte EDU, prima sezione, sentenza 27 marzo 2014, *Matysina contro Russia*; prima sezione, sentenza 24 aprile 2014, *Duško Ivanovski contro ex Repubblica Jugoslava di Macedonia*), là dove ha sottolineato il diritto all'ammissione della prova scientifica in capo all'imputato e ha evidenziato l'«iniquità delle procedure che avevano portato alla condanna dei ricorrenti a causa della mancata ammissione della stessa, pregiudicando la possibilità della difesa di contraddire l'accusa ad armi pari».



2.- In data 1° dicembre 2025, i difensori d'ufficio degli imputati nel giudizio *a quo* hanno depositato, nell'interesse dei rispettivi assistiti, separati atti di costituzione nel presente giudizio di identico contenuto con i quali hanno chiesto l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

In via preliminare, i difensori hanno rappresentato di non essere muniti della procura speciale prescritta dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, per l'impossibilità oggettiva di acquisirla dai rispettivi assistiti.

Hanno, quindi, invocato l'art. 12 delle Norme integrative, ai sensi del quale questa Corte provvede in ordine a preclusioni e decadenze intervenute per cause non imputabili alle parti, chiedendo compiersi un bilanciamento onde evitare che un «rigido formalismo processuale possa tradursi in un diniego di giustizia, specie quando siano in gioco diritti fondamentali come quello di difesa».

La citata disposizione non dovrebbe, infatti, applicarsi soltanto al ricorrere del caso fortuito e della forza maggiore, ma dovrebbe estendersi ad ogni situazione di oggettiva e insuperabile impossibilità, non riconducibile alla negligenza della parte, di assolvere un onere processuale.

D'altronde, si osserva, la finalità dell'art. 12 delle Norme integrative è quella di «assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale e la pienezza del contraddittorio, evitando che cause non imputabili agli imputati possano determinare un irrimediabile vulnus difensivo».

Nel caso di specie, sottolineano i difensori degli imputati, l'impossibilità di produrre la procura speciale non deriva né da negligenza, né da una scelta propria delle parti o dei loro difensori, ma dalla mancata assistenza dello Stato di appartenenza degli stessi imputati.

Nel merito, le parti hanno svolto argomentazioni sovrapponibili a quelle articolate dal giudice *a quo*.

In aggiunta, hanno dedotto che la disciplina censurata confliggerebbe con l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della irragionevolezza, risultando «intrinsecamente contraddittorio» che l'ordinamento, da un lato, per effetto della sentenza n. 192 del 2023 di questa Corte, crei un meccanismo processuale eccezionale per evitare che la mancata cooperazione di uno Stato estero si traduca in una «“fattuale immunità extra ordinem”» e, dall'altro, ometta di apprestare gli strumenti necessari a rendere effettivo e giusto quel processo.

Si osserva, altresì, che la condizione degli odierni imputati non è quella di un «assente ordinario» che, avendo conoscenza della *vocatio in iudicium*, scelga volontariamente di non partecipare.

Si sarebbe, infatti, al cospetto di una *fictio iuris* creata per superare una «impossibilità procedurale». Tale situazione non potrebbe essere sottoposta alle medesime e «inadeguate» regole operanti in caso di assenza volontaria dell'imputato, le quali condizionano l'accesso al patrocinio a spese dello Stato alla richiesta personale dell'interessato.

3.- Nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le sollevate questioni non fondate.

Secondo l'interveniente, il diritto positivo già consentirebbe alla difesa d'ufficio di ripetere dallo Stato le somme anticipate nel corso del processo.

Ciò sarebbe, in primo luogo, dimostrato dagli artt. 116, comma 1, 117, comma 1, e 82 t.u. spese di giustizia, con i quali le norme sul patrocinio a spese dello Stato sono state espressamente estese anche al difensore d'ufficio che non sia oggettivamente in grado di recuperare dal proprio assistito l'onorario e le spese necessarie per svolgere il mandato difensivo.

La difesa statale richiama la giurisprudenza di legittimità la quale ha chiarito che la richiamata disciplina normativa e, segnatamente, quella prevista per l'imputato irreperibile, che esonera il difensore d'ufficio dal previo esperimento delle iniziative di recupero del credito, trova applicazione tanto nel caso in cui l'autorità giudiziaria abbia formalmente dichiarato l'irreperibilità dell'indagato, dell'imputato o del condannato, quanto in quello in cui siffatta dichiarazione formale sia mancata, ma l'assistito non sia «di fatto» reperibile. Nell'atto di intervento sono citate Corte di cassazione, seconda sezione civile, sentenza 17 novembre 2011, n. 24104; seconda sezione civile, ordinanze 10 settembre 2019, n. 22579, 3 maggio 2019, n. 11720 e 26 febbraio 2019, n. 5609, sesta sezione civile-2, ordinanza 19 dicembre 2017, n. 30484.

L'interveniente richiama, altresì, l'art. 13, comma 10, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), a mente del quale, oltre al compenso per la prestazione professionale, all'avvocato è dovuto dal cliente, in caso di determinazione contrattuale, ovvero per mezzo di liquidazione giudiziale, il rimborso delle spese effettivamente sostenute e di tutti gli oneri e contributi eventualmente anticipati nell'interesse dell'assistito.

La difesa statale rileva, inoltre, che, ad avviso del giudice rimettente, malgrado non sia noto se gli imputati siano in possesso dei requisiti reddituali necessari per accedere al patrocinio a spese dello Stato, i difensori d'ufficio dovreb-



bero poter godere dell'anticipazione di cui si tratta ex art. 117 del d.P.R. n. 115 del 2002, «come se gli imputati fossero in effetti ammessi al beneficio (salvo poi il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli imputati nell'ipotesi in cui l'ammissione al beneficio non si concretizzasse)».

Tale impostazione non è condivisa dalla difesa statale, che non ravvisa ragioni per sostenere che nel giudizio *a quo* possa derogarsi alla regola generale secondo cui il beneficio in esame può essere riconosciuto solo al ricorrere delle condizioni di non abbenza.

La soluzione proposta dal giudice *a quo* per rimediare al denunciato vulnus costituzionale si porrebbe essa stessa in contrasto con la Costituzione e, in particolare, con il principio di eguaglianza, posto che in ogni processo in cui l'imputato viene dichiarato assente l'accesso al patrocinio è ammesso solo se sussistono i presupposti reddituali richiesti dalla legge.

La speciale ipotesi di patrocinio a carico dell'erario auspicata dalla rimettente, essendo svincolata dai presupposti di reddito, risulterebbe, pertanto, «eccezionale ed eccentrica» rispetto al sistema delineato dal d.P.R. n. 115 del 2002.

Del resto, osserva l'interveniente, la stessa giurisprudenza costituzionale ha sempre posto in luce l'essenzialità, ai fini dell'ammissione al beneficio in questione, della verifica della situazione reddituale dell'interessato (viene citata la sentenza n. 119 del 2025).

Da ultimo, in merito alla censura ex art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, la difesa statale fa rilevare come nessuna delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo citate nell'ordinanza di rimessione abbia affermato che la Convenzione europea sui diritti dell'uomo obbligherebbe gli Stati a riconoscere il beneficio del patrocinio a spese dell'erario anche a soggetti che non lo chiedono e anche a prescindere dalle loro condizioni reddituali. Né la stessa Corte di Strasburgo ha mai sancito che il rimborso ex post, da parte dello Stato, di una somma anticipata dal difensore si risolve in una illegittima lesione del diritto di difesa.

Con memoria illustrativa depositata il 22 dicembre 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri si è rimesso a questa Corte per quel che riguarda la questione del difetto di procura speciale degli atti di costituzione degli imputati nel giudizio *a quo* e, nel merito, ha ribadito le conclusioni rassegnate nell'atto di intervento.

L'interveniente ha sottolineato che, poiché il legislatore ha «legato imprescindibilmente» l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato all'accertamento in concreto dei requisiti reddituali richiesti, l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale finirebbe per introdurre nell'ordinamento «una nuova ipotesi del beneficio citato, irragionevolmente disancorata» dalla verifica di tali presupposti.

Con riferimento alla denunciata violazione dei parametri sovranazionali, la difesa statale ha ribadito che da nessuna delle pronunce della Corte EDU richiamate dalla rimettente è possibile ricavare il riconoscimento di un diritto, assoluto e inderogabile, ad un consulente tecnico di parte a spese anticipate dello Stato.

4.- Il 1° dicembre 2025 l'Unione camere penali italiane (UCPI) ha fatto pervenire un'opinione scritta quale *amicus curiae* argomentando in senso adesivo alle censure svolte dalla rimettente.

L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 10 dicembre 2025.

Lo scritto si sofferma, in particolare, sull'essenzialità dell'apporto del consulente tecnico ai fini della partecipazione effettiva dell'imputato al contraddittorio, evidenziando come, nel caso di specie, l'impossibilità per i difensori d'ufficio di valersi dell'anticipazione delle spese da parte dello Stato sia la diretta conseguenza della «mancata assistenza dello Stato di appartenenza» che ha reso necessario il ricorso al «meccanismo eccezionale» del processo in assenza.

A parere dell'*amicus curiae*, verrebbe, così, a determinarsi un'irragionevole lesione dei principi fondamentali, posto che la condizione che legittima la celebrazione del processo, ossia l'«ostruzionismo dello Stato estero», è la stessa che «ne inficia la correttezza, menomando irrimediabilmente le garanzie difensive».

La disciplina censurata genererebbe, altresì, una palese e irragionevole disparità di trattamento, in quanto la possibilità di esercitare pienamente il diritto di difesa attraverso l'ausilio di un consulente tecnico dipenderebbe da una circostanza, la possibilità di ottenere la sottoscrizione dell'interessato, resa impossibile da una situazione di fatto non imputabile né alla difesa né all'imputato.

Verrebbe, così, a crearsi una categoria di processi «a garanzie ridotte», in cui il diritto di difesa sarebbe compreso non in ragione di una scelta ponderata del legislatore, ma per un «difetto di coordinamento normativo» che produce effetti discriminatori.



Considerato in diritto

5.- La Corte d'assise di Roma, prima sezione, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 225, comma 2, cod. proc. pen., in relazione agli artt. 102 e 107, comma 3, lettera *d*), t.u. spese di giustizia, nella parte in cui, «consentendo alle parti private la nomina di un consulente tecnico a spese dello Stato ove sia stata ammessa perizia, rinvia alla disciplina sul gratuito patrocinio, segnatamente agli artt. 102 e 107, che, a loro volta, subordinano la nomina e la conseguente anticipazione a carico dell'Erario, all'avvenuta ammissione al patrocinio, non consentendo la nomina del consulente tecnico, con spesa anticipata dall'Erario, da parte del difensore d'ufficio che assista un imputato, dichiarato assente ai sensi dell'art. 420 bis, comma 3, del codice di procedura penale» nella ipotesi aggiunta da questa Corte con la sentenza n. 192 del 2023.

La denunciata lacuna normativa determinerebbe la violazione degli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera *d*), CEDU.

6.- Nel giudizio principale, avente ad oggetto l'accertamento della responsabilità penale di quattro ufficiali del servizio di sicurezza interno egiziano imputati per il sequestro, e quanto ad uno di essi, per le lesioni personali e l'omicidio pluriaggravati del ricercatore italiano Giulio Regeni, per effetto della sentenza n. 192 del 2023 di questa Corte, si è aperta la fase dibattimentale nella perdurante assenza degli imputati.

6.1.- Con la richiamata pronuncia, questa Corte, decidendo su questioni sollevate dal giudice dell'udienza preliminare nell'ambito dello stesso processo in cui è stato promosso l'odierno incidente di costituzionalità, ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 420-bis, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione di New York contro la tortura (da ora in poi, anche: CAT, Convention Against Torture), quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso ad un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa.

6.2.- Dall'ordinanza di rimessione risulta che, nel corso del dibattimento che ha preso avvio per effetto di tale pronuncia, il Collegio rimettente ha disposto la rinnovazione della perizia avente ad oggetto la traduzione di un documento in lingua araba ritenuto rilevante ai fini del giudizio.

I difensori degli imputati hanno chiesto di essere ammessi a nominare un consulente di parte a spese dello Stato eccependo, al contempo, l'illegittimità costituzionale della disciplina della consulenza tecnica, nella parte in cui, nella speciale ipotesi di processo in absentia delineata dalla ricordata sentenza n. 192 del 2023 di questa Corte, non prevede che le relative spese siano anticipate dallo Stato.

6.3.- Il giudice *a quo*, condividendo i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati dalla difesa dagli imputati, reputa che la disposizione censurata, determinando la denunciata lacuna normativa, confligga, anzitutto, con l'art. 24, secondo comma, Cost., in quanto, non consentendo al difensore d'ufficio che non possa avere alcun contatto con il proprio assistito di nominare un consulente tecnico con anticipazione delle spese a carico dell'erario, priverebbe l'imputato di una essenziale facoltà difensiva posta a presidio dell'effettività del contraddittorio.

La disposizione censurata contrasterebbe, altresì, con gli artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma, Cost., in quanto comporterebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra il pubblico ministero, il quale può valersi dei migliori esperti senza limitazioni di ordine economico e può scegliere il proprio consulente tecnico senza che costui possa rifiutare l'incarico, e il difensore d'ufficio - dell'imputato non ammesso al patrocinio a spese dello Stato, perché «non informat[o] e non informabil[e] del relativo diritto» -, il quale, ove nominasse un consulente a proprie spese, potrebbe sentirsi opporre un rifiuto «motivato dalla prevedibile esiguità» del compenso erogabile.

Sarebbe, infine, lesa l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera *d*), CEDU, in quanto la mancata ammissione dell'imputato alla prova scientifica pregiudicherebbe la possibilità per la difesa di contraddire l'accusa ad armi pari.

7.- Preliminarmente, deve rilevarsi che i difensori degli imputati nel giudizio *a quo* hanno depositato, nell'interesse dei rispettivi assistiti, atti di costituzione nel presente giudizio pur essendo sprovvisti della procura speciale richiesta dall'art. 3 delle Norme integrative.

Gli stessi difensori hanno, nondimeno, richiesto che la costituzione dei soggetti patrocinati sia dichiarata ammissibile in base all'art. 12 delle Norme integrative, il quale, al comma 1, prevede che «[l]a Corte provvede in ordine a preclusioni o a decadenze intervenute per cause non imputabili alle parti o ai soggetti di cui all'art. 4».



7.1.- La richiesta è meritevole di accoglimento.

Premesso che, come osservato da questa Corte, il deposito della procura speciale nel termine perentorio indicato dall'art. 3 delle Norme integrative costituisce «adempimento essenziale per la rituale costituzione in giudizio» (sentenza n. 236 del 2021), la costituzione di S. T., M.I. A.K., H. U. e A.S. M.I. è da ritenersi, nondimeno, ammissibile, in quanto il mancato deposito delle procure speciali è ascrivibile allo stesso fatto, non imputabile né agli imputati né ai rispettivi difensori, che ha reso necessaria l'introduzione, a opera di questa Corte, di una nuova ipotesi di procedibilità in absentia, nonostante gli accusati debbano ritenersi ignari della pendenza del processo penale a loro carico.

Deve, ancora una volta, sottolinearsi che, nella fattispecie in scrutinio, la conoscenza della *vocatio in iudicium* è stata impedita da un *factum principis*, ossia dal rifiuto di assistenza giudiziaria opposto dallo Stato di appartenenza degli imputati.

Nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 192 del 2023 è, infatti, emerso che la Procura generale egiziana ha negato alla delegazione ministeriale italiana persino il rilascio degli indirizzi degli agenti del servizio di sicurezza interno presso i quali avrebbero dovuto essere notificati gli atti di avvio del processo penale in Italia.

A giustificazione di tale comportamento è stata addotta l'avvenuta irrevocabile chiusura delle indagini svolte dall'autorità egiziana «sulla base di un mero decreto di archiviazione, adottato dallo stesso organo inquirente, senza il vaglio di un giudice terzo» (sentenza n. 192 del 2023, punto 5.4. del Considerato in diritto).

Ulteriori elementi idonei a corroborare il persistente rifiuto di cooperazione internazionale sono stati tratti dalla stessa Corte d'assise rimettente dalla nota del 17 giugno 2024, con la quale la Procura generale egiziana ha evocato il divieto di *ne bis in idem* per giustificare il rifiuto di dar luogo alla rogatoria richiesta per via diplomatica dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma e finalizzata alla citazione in giudizio di alcuni testimoni ai sensi dell'art. 9 della Convenzione di New York contro la tortura.

La mancanza di qualsivoglia interlocuzione tra gli imputati e i difensori d'ufficio, dovuta al perdurante diniego di collaborazione dell'autorità estera, rende oggettivamente impossibile il conferimento della procura speciale necessaria alla costituzione nel giudizio di legittimità costituzionale.

In definitiva, alla luce dell'art. 12 delle Norme integrative, deve escludersi che un fatto ostativo esterno, come quello che viene in considerazione nel caso di specie, possa privare gli accusati di una facoltà, qual è quella di fornire il proprio contributo argomentativo nel giudizio di legittimità costituzionale, generalmente riconosciuta alle parti del giudizio principale.

8.- Ancora in via preliminare, occorre precisare il *petitum* formulato nell'ordinanza di rimessione.

Diversamente da quanto ritenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, il giudice *a quo* non chiede l'introduzione di una nuova ipotesi di ammissione al patrocinio a spese dello Stato svincolata dai presupposti reddituali, ma auspica, per la sola fattispecie di procedibilità in absentia configurata dalla richiamata sentenza n. 192 del 2023, l'introduzione di un sistema di anticipazione erariale delle competenze per il consulente tecnico di parte analogo a quello previsto dall'art. 117 t.u. spese di giustizia per la remunerazione del difensore d'ufficio dell'imputato irreperibile, salva la possibilità, per lo Stato, di recuperare i relativi importi nel caso in cui il medesimo imputato si renda reperibile.

8.1.- Il meccanismo di anticipazione delle spese di consulenza prospettato dal giudice *a quo* non riprodurrebbe, pertanto, quello previsto per il patrocinio per i non abbienti, ma dovrebbe essere configurato alla stregua della liquidazione erariale delle competenze per il difensore d'ufficio dell'imputato irreperibile.

Come osservato da questa Corte, si tratta di istituti parzialmente diversi, ancorché riconducibili ad una comune matrice pubblicistica, posto che la funzione del patrocinio a spese dello Stato è quella di rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., le difficoltà di ordine economico che possono frapporsi al concreto esercizio del diritto di difesa (sentenza n. 166 del 2022), mentre la difesa tecnica d'ufficio «valorizza la natura "giusta" del processo in cui essa è resa obbligatoria, nella parità delle parti e terzietà del giudice» (sentenza n. 58 del 2025).

Le differenze si colgono anche sul versante degli effetti economici.

Il difensore del soggetto ammesso al patrocinio per i non abbienti è, infatti, remunerato dallo Stato mediante assunzione in via definitiva dell'onere del relativo onorario e delle spese. Analogo meccanismo è previsto per le spettanze degli ausiliari del giudice, degli investigatori privati e dei consulenti tecnici nominati dalla parte, salvo recupero nel solo caso di revoca del beneficio.

Per quanto concerne, invece, la difesa d'ufficio, lo Stato, ove ricorrano le situazioni indicate dagli artt. 116 e 117 t.u. spese di giustizia, ossia l'insolvenza o l'irreperibilità dell'imputato, anticipa gli onorari e le spese al professionista, salvo poi tentarne il recupero nei confronti dello stesso imputato che divenga, rispettivamente, solvibile o reperibile.



La differenza tra i due sistemi di anticipazione delle spese da parte dello Stato risiede, pertanto, proprio nel regime del recupero, escluso nel patrocinio per i non abbienti, ove è prevista una apposita copertura finanziaria, mentre, nella difesa d'ufficio, non si configura un nuovo onere economico destinato a rimanere a carico delle finanze pubbliche, posto che lo Stato è tenuto a rivalersi nei confronti dell'assistito (sentenza n. 266 del 2003).

9.- Ciò posto, le questioni sono fondate in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost.

9.1.- Deve, anzitutto, rilevarsi che non erra il giudice *a quo* nel ritenere che la disciplina della consulenza tecnica di parte, là dove contempla come unica possibilità di anticipazione erariale dei costi ad essa relativi l'ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato, non si presti, per la sua formulazione rigida, ad una lettura estensiva costituzionalmente orientata.

9.2.- Parimenti condivisibile è la premessa interpretativa secondo la quale il difensore d'ufficio che anticipi le spettanze per il consulente non può ottenerne il rimborso in sede di liquidazione delle proprie competenze ai sensi degli artt. 116 e 117 t.u. spese di giustizia, in quanto i predetti oneri non rientrano tra le spese in senso tecnico rifondibili secondo le modalità indicate da tali disposizioni.

9.2.1.- È, infatti, da escludere che il difensore d'ufficio, se ha diritto di ripetere dall'imputato le somme anticipate a titolo di compenso del consulente tecnico da lui nominato, dovrebbe pure poterne ottenere la rifusione dallo Stato, ove lo stesso imputato risulti insolvente o irreperibile, secondo le modalità indicate dagli artt. 116 e 117 t.u. spese di giustizia.

Non sussiste, invero, una perfetta simmetria tra le spese anticipate dal difensore, nell'interesse dell'imputato, sul presupposto di una nomina fiduciaria o comunque di un accordo con l'assistito, per le quali la stessa parte è tenuta al rimborso, e le spese rifondibili dall'erario al difensore designato d'ufficio ove l'imputato risulti insolvente o irreperibile.

Nell'ambito del rapporto di patrocinio, l'avvocato che nomini un consulente tecnico sostenendo le spese necessarie a remunerarlo può senz'altro ottenere dal cliente il rimborso di quanto versato esponendo il relativo importo in parcella.

Il contratto di prestazione d'opera intellettuale con il quale il consulente riceve l'incarico è, in tal caso, concluso dal difensore per conto dell'assistito, il quale, in forza del mandato a tal fine conferito al patrono, è obbligato a rimborsare quanto da quest'ultimo anticipato per darvi esecuzione.

Analoga pretesa restitutoria sorge in caso di designazione del difensore d'ufficio, quando la nomina dell'esperto sia comunque concordata tra l'avvocato e l'imputato ovvero questi, informato dal difensore della necessità di integrare la difesa con una consulenza tecnica, non abbia manifestato il suo dissenso ai sensi dell'art. 99, comma 2, cod. proc. pen.

In definitiva, nelle ipotesi considerate, l'obbligo di rifusione dell'esborso in questione, trovando fondamento in un accordo tra l'avvocato e la parte, ricade a pieno titolo tra gli oneri anticipati dal primo nell'interesse della seconda di cui fa menzione il richiamato art. 13, comma 10, della legge n. 247 del 2012.

9.2.2.- Per converso, un obbligo di rimborso di tutti gli oneri anticipati dal difensore nell'interesse del cliente non è configurabile quando un incarico professionale non sussista e gli onorari e le spese siano sostenuti dall'erario nell'ambito di un rapporto che si instaura direttamente tra il difensore e lo Stato, come nel caso in cui l'avvocato assista una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato o in quello in cui il difensore sia designato d'ufficio e l'imputato sia insolvente o irreperibile.

Nelle ipotesi di liquidazione erariale le spese rifondibili all'avvocato sono, infatti, unicamente quelle necessarie al compimento delle sue specifiche prestazioni difensive.

In tali situazioni, per un verso, non si pongono esigenze di riequilibrio patrimoniale come quella che sorge quando il difensore, con il consenso dell'assistito, nomini, per conto di questi, il professionista sopportandone i costi.

Per altro verso, va considerato che nel testo unico sulle spese di giustizia le spese per gli altri ausiliari della parte (consulente tecnico e investigatore privato) sono oggetto di apposita anticipazione da parte dello Stato in aggiunta all'assunzione della spesa per la difesa legale.

In particolare, nell'ambito della disciplina del patrocinio per i non abbienti, l'art. 107 t.u. spese di giustizia, al comma 3, considera distintamente l'anticipazione delle spettanze del difensore e quelle degli altri professionisti di cui la parte può valersi per un più efficace esercizio del diritto di difesa.

La richiamata disposizione stabilisce, infatti, che «[s]ono spese anticipate dall'erario: [...] d) le indennità e le spese di viaggio per trasferte, nonché le spese sostenute per l'adempimento dell'incarico, e l'onorario ad ausiliari del magistrato, a consulenti tecnici di parte e a investigatori privati autorizzati; [...] f) l'onorario e le spese agli avvocati [...]».

Specifiche e distinte norme sono, inoltre, dettate per la liquidazione degli onorari e delle spese in favore del difensore e del consulente tecnico di parte.



L'art. 82 t.u. spese di giustizia indica i criteri di liquidazione delle competenze del difensore della parte ammessa al beneficio disponendo, al comma 1, che «[l']onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale in modo che, in ogni caso, non risultino superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti relative ad onorari, diritti ed indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa».

Specularmente, il successivo art. 83, al comma 1, stabilisce che «[l']onorario e le spese spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, secondo le norme del presente testo unico».

9.2.3.- Dalle disposizioni richiamate si ricava che, ove l'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato si valga dell'ausilio di un tecnico, l'onorario e le spese per la consulenza di parte vengono liquidate dal magistrato, su richiesta dello stesso consulente, con apposito provvedimento e in base ai criteri previsti dal testo unico sulle spese di giustizia e non in base alle tariffe professionali (Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 15 marzo 2024, n. 7035).

Alla stregua delle suddette disposizioni, in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, è, pertanto, da escludere che l'erario possa rimborsare i costi della consulenza tecnica al difensore che li abbia eventualmente anticipati considerandoli una spesa rifondibile.

9.2.4.- La distinzione alla quale si è fatto richiamo non può non valere anche per l'anticipazione erariale delle competenze del difensore d'ufficio dell'imputato insolvente o irreperibile.

Di ciò si rinviene conferma nella stessa formulazione degli artt. 116 e 117 t.u. spese di giustizia, i quali, nel disciplinare, al comma 1, la misura e le modalità di liquidazione delle spettanze del difensore, rinviano all'art. 82, il quale, come detto, è strettamente collegato al successivo art. 83, che considera partitamente la liquidazione delle competenze del difensore e del consulente di parte.

Deve, peraltro, osservarsi che, se l'esborso per il consulente tecnico si considerasse come spesa rifondibile al difensore d'ufficio, il giudice investito della liquidazione dovrebbe, a rigore, valutarne la congruità alla stregua delle tariffe professionali e non dei parametri del testo unico sulle spese di giustizia, come invece avviene quando il compenso per il consulente di parte è anticipato dallo Stato (Cass., n. 7035 del 2024), perché l'avvocato chiederebbe la rifusione di quanto corrisposto al consulente in base a un contratto privatistico e, quindi, alla stregua delle tariffe libero-professionali di mercato. Ciò che si porrebbe in contrasto con la regola, immanente al sistema dell'assunzione delle spese di giustizia da parte dell'erario, secondo la quale gli oneri sopportati dallo Stato devono essere determinati secondo i criteri dettati dallo stesso testo unico sulle spese di giustizia.

Né, in senso contrario, potrebbe valorizzarsi l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che, con riferimento all'ipotesi di assunzione erariale degli onorari del difensore d'ufficio dell'imputato insolvente ex art. 116 t.u. spese di giustizia, ammette l'estensione della liquidazione anche ai compensi e alle spese sostenute dall'avvocato per il tentativo di recupero delle spettanze professionali nei confronti dell'imputato poi rivelatosi insolvente.

Tale ampliamento della nozione di spese rifondibili al difensore d'ufficio è, infatti, da considerarsi eccezionale e si giustifica per il fatto che l'escussione dell'imputato costituisce un passaggio obbligato per chiedere la liquidazione dei compensi ai sensi dell'art. 116 t.u. spese di giustizia.

Gli esborsi in questione - ha, infatti, osservato la Corte di cassazione - si riferiscono «strumentalmente e funzionalmente» ad un'attività professionale resa anche nell'interesse dello Stato, con la conseguenza che risulterebbe iniquo porre a carico del professionista l'onere delle spese occorrenti per il recupero dei compensi professionali (ex aliis, Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 26 febbraio 2024, n. 5041).

9.2.5.- Deve, in definitiva, escludersi che in caso di irreperibilità dell'imputato il difensore d'ufficio che abbia nominato un consulente di parte possa richiedere la rifusione delle somme eventualmente anticipate per remunerarlo inserendo il relativo importo nella richiesta di liquidazione dei compensi ai sensi dell'art. 117 t.u. spese di giustizia.

Nel caso di specie, per i difensori d'ufficio designati nel giudizio principale si pone, pertanto, l'alternativa tra l'assunzione diretta degli oneri derivanti dalla nomina del consulente tecnico, che allo stato attuale non avrebbero la possibilità di recuperare dai propri assistiti, e la rinuncia a fruire dell'ausilio dell'esperto, pur necessario al fine di prendere parte al contraddittorio peritale.

9.3.- Eppure, la facoltà, riconosciuta alle parti dagli artt. 225 e 233 cod. proc. pen., di farsi assistere da un consulente tecnico risponde alla fondamentale esigenza di assicurare una partecipazione fattiva al contraddittorio tecnico-peritale garantendo, al contempo, il diritto di ricercare la prova scientifica e di contribuire alla sua formazione nel dibattimento.



Il consulente non si limita, infatti, ad accreditare sul piano tecnico-scientifico le argomentazioni della parte, ma, da un lato, può contribuire alla elaborazione del responso esperto nel contraddittorio con il perito e, dall'altro, può assolvere una vera e propria funzione testimoniale (ex aliis, Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 26 aprile-5 giugno 2018, n. 25127; terza sezione penale, sentenza 22 ottobre 2014-2 febbraio 2015, n. 4672).

9.3.1.- La rilevanza costituzionale dell'ausilio delle conoscenze tecnico-scientifiche nel processo penale è stata più volte sottolineata da questa Corte.

Il consulente tecnico è, infatti, parte integrante dell'ufficio di difesa dell'imputato, nel cui interesse presta la propria opera mediante l'apporto di argomenti, rilievi e osservazioni tecniche che hanno sostanzialmente natura di attività difensiva (sentenza n. 199 del 1974).

La consulenza tecnica ha, dunque, «giuridica rilevanza di difesa nei limiti segnati dalle regole tecniche che ne costituiscono l'oggetto» (sentenza n. 128 del 1979) ed è posta «a maggior garanzia della regolarità del contraddittorio» (sentenza n. 149 del 1983), sicché ogni limitazione sostanziale imposta a tale strumento si risolve in una menomazione del diritto ex art. 24 Cost. (sentenza n. 345 del 1987).

Questa Corte ha, inoltre, valorizzato la funzione probatoria cui possono assolvere i consulenti di parte secondo l'art. 233 cod. proc. pen., ciò che «vale a qualificare in modo ancor più evidente la loro attività come aspetto essenziale dell'esercizio del diritto di difesa in relazione alle ipotesi in cui la decisione sulla responsabilità penale dell'imputato comporti lo svolgimento di indagini o l'acquisizione di dati o valutazioni che richiedono specifiche competenze tecniche, scientifiche o artistiche» (sentenza n. 33 del 1999).

In definitiva, ove l'accertamento della responsabilità penale richieda il possesso di cognizioni tecniche, la facoltà dell'imputato di farsi assistere da un consulente tecnico è espressione del diritto inviolabile di difesa (ancora, sentenza n. 33 del 1999).

9.4.- Tale esigenza di tutela non è, invece, ravvisabile nel processo in absentia, nel quale la rinuncia dell'imputato a presenziare al processo coinvolge tutti i suoi diritti partecipativi, ivi compresa la facoltà di valersi di un consulente di parte.

Deve, infatti, considerarsi che la designazione del consulente è un atto che, pur potendo essere compiuto anche dal difensore ai sensi dell'art. 99, comma 1, cod. proc. pen. - non rientrando tra gli atti "personalissimi" o richiedenti la procura speciale -, risale pur sempre alla volontà dell'imputato o comunque alla sua adesione all'opzione difensiva postopagli dall'avvocato.

La facoltà di farsi assistere da un tecnico costituisce, infatti, esplicazione dell'autodifesa, «diritto primario [...], garantito dalla Costituzione, immanente a tutto l'iter processuale» (sentenza n. 205 del 1971) autonomo e ulteriore rispetto a quello alla difesa tecnica (sentenza n. 65 del 2023).

Di conseguenza, la scelta dell'imputato di non prendere parte alla dialettica dibattimentale esclude che il giudice possa imporgli strumenti difensivi ulteriori rispetto alla difesa d'ufficio, quale potrebbe essere una consulenza tecnica di parte.

9.4.1.- A tale riguardo, questa Corte già nella sentenza n. 498 del 1989 ebbe a chiarire che è vero che l'ausilio dell'esperto integra la difesa tecnica e che la garanzia consacrata nell'art. 24, secondo comma, Cost. si esplica, nei suoi confronti, nel senso di rendere illegittima qualunque disposizione ostacoli la sua partecipazione attiva al processo. Non-dimeno, la necessità di ricorrere al consulente di parte non consente di prescindere o addirittura di superare la volontà dell'imputato, al pari di quanto avviene per la nomina del difensore d'ufficio.

Diversa è, infatti, la *ratio* che sorregge il principio di indefettibilità della difesa nel processo penale, la quale risponde ad un'«esigenza assoluta ed inderogabile perché introduce un protagonista senza il quale, specie e tanto più nel nuovo processo, esso non può, da un certo momento in poi, nemmeno proseguire» (ancora, sentenza n. 498 del 1989).

In definitiva, nel processo in absentia, nel caso in cui il difensore d'ufficio, nell'esercizio del suo potere di rappresentanza dell'imputato ex art. 420-bis, comma 4, cod. proc. pen., decida di ricorrere alla consulenza tecnica, non si ravvisano esigenze di rilievo costituzionale che impongano di attribuire allo Stato l'anticipazione dei costi per la remunerazione dell'esperto, posto che, a fronte della libera scelta dell'imputato di rinunciare alla partecipazione al processo, l'integrazione della difesa con l'assistenza del consulente non costituisce una condizione indefettibile per lo svolgimento del processo.

9.4.2.- Questa Corte ha, tuttavia, sottolineato che solo una rinuncia volontaria dell'imputato a partecipare al dibattimento «in quanto espressione di una sua libera e incoercibile scelta difensiva» può giustificare, sul piano costituzionale, la limitazione del contraddittorio alla sola rappresentanza da parte del difensore (sentenza n. 9 del 1982).



Ciò significa che quando, come nella fattispecie in scrutinio, un contegno sintomatico dell'abdicazione dell'imputato ai suoi diritti partecipativi non sia ravvisabile, le garanzie minime riconosciute dalla disciplina del processo in absentia possono rivelarsi inadeguate.

Per effetto dell'intervento additivo operato dalla sentenza n. 192 del 2023, quando è contestato un delitto compiuto mediante atti di tortura, il giudice può procedere in assenza anche se è impossibile stabilire se l'imputato, pur consapevole del procedimento, abbia avuto effettiva conoscenza della pendenza del processo a suo carico, qualora tale impossibilità derivi dalla mancata assistenza dello Stato di appartenenza.

La richiamata sentenza ha osservato che il rifiuto di cooperazione dello Stato egiziano - e segnatamente la mancata comunicazione degli indirizzi dei funzionari ritenuti responsabili dei reati per cui si procede - avrebbe potuto impedire sine die la celebrazione di un giudizio in cui si procede per il reato di tortura, e quindi per un «crimine estremo contro la dignità della persona» (punto 13.2. del Considerato in diritto) e contro l'umanità, il cui accertamento deve essere assicurato dallo Stato italiano in ossequio alla Convenzione di New York contro la tortura e in linea con il diritto internazionale generale.

Questa Corte ha, pertanto, mediante un intervento additivo, introdotto una fattispecie ulteriore di assenza non impeditiva circoscritta per il titolo di reato, dovendo essa riguardare non ogni fattispecie in cui la notificazione della vocatio in iudicium all'imputato sia resa impossibile dalla mancata cooperazione dello Stato di appartenenza, ma le sole imputazioni di tortura per le quali l'improcedibilità si traduce in una violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 1, della Convenzione di New York contro la tortura.

L'ambito della operata addizione è stato delimitato anche sotto il profilo soggettivo, giacché, alla stregua dell'art. 1, comma 1, CAT, gli atti di tortura sono unicamente quelli compiuti «da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito».

Questa Corte ha, inoltre, precisato che, poiché il diritto dell'imputato di presenziare al processo per esercitarvi l'autodifesa ha natura di diritto fondamentale garantito dagli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, all'accertato vulnus costituzionale deve essere posto rimedio «per linee interne al sistema delle garanzie, senza alcun sacrificio, né condizionamento, delle facoltà partecipative dell'imputato, ma unicamente con una diversa scansione temporale del loro esercizio» (sentenza n. 192 del 2023, punto 10 del Considerato in diritto).

La *reductio ad legitimitatem* è stata, infatti, operata mediante un riassetto delle garanzie partecipative dell'imputato e, in particolare, riconoscendo il diritto ad un nuovo processo che, svolgendosi in presenza dello stesso imputato e a sua richiesta, consenta di riesaminare il merito della causa, incluso l'esame di nuove prove.

9.5.- Ciò posto, nella eccezionale ipotesi di processo in absentia di cui si tratta, l'integrazione delle garanzie difensive auspicata dalla Corte d'assise rimettente non solo non contrasta con la volontà degli imputati, che, a causa della condotta non collaborativa dello Stato egiziano, non può neppure presumersi, ma, come evidenziato dall'*amicus curiae*, si rende necessaria al fine di attenuare il divario tra gli strumenti partecipativi del pubblico ministero e delle parti private e le limitate possibilità difensive spettanti ai difensori d'ufficio.

9.5.1.- Per quanto concerne, in particolare, la consulenza di parte, il potere rappresentativo dell'imputato ex art. 420-*bis*, comma 4, cod. proc. pen., a differenza della rappresentanza negoziale, non consente al difensore d'ufficio che nomini un consulente tecnico di riversare sull'assistito gli effetti sostanziali del conferimento dell'incarico, ivi compresa l'obbligazione di pagamento del compenso e delle spese. Ciò che potrebbe indurre il legale che non sia disposto a sostenere i costi della consulenza a rinunciare all'ausilio tecnico.

Nel caso di specie, tale limite si traduce in un ostacolo ingiustificato all'esercizio del diritto di difesa ex art. 24 Cost.

Nello speciale processo di cui si tratta si pone, pertanto, l'esigenza di compensare la restrizione di tutela che inevitabilmente si correla all'assenza, pur incolpevole, degli imputati, sollevando il difensore d'ufficio dall'onere economico derivante dalla nomina del consulente.

D'altronde, il principio di effettività del diritto di difesa, come declinato da questa Corte (ex aliis, sentenze n. 58 del 2025, n. 166 del 2022 e n. 94 del 2017) e dalla giurisprudenza eurolunitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 26 novembre 2015, causa C-166/14, *MedEval*; quarta sezione, sentenza 28 febbraio 2013, causa C-334/12, *Jaramillo e altri*), deve sostanziarsi nella necessità che il processo garantisca una tutela giurisdizionale senza limiti o esclusioni che non siano imposti dal prevalere di altri interessi costituzionalmente rilevanti o da condizioni oggettive di impossibilità materiale.

Per quanto concerne, in particolare, l'effettività del diritto al contraddittorio tecnico, esso ha trovato pieno riconoscimento anche nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo (Corte EDU, *Duško Ivanovski contro ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e Matytsina contro Russia*).



9.6.- Il rilevato vulnus costituzionale deve essere sanato introducendo un'ipotesi eccezionale di anticipazione erariale degli onorari e delle spese del consulente tecnico, salva la possibilità, per lo Stato, di recuperare i relativi importi nei confronti degli imputati nel caso in cui divengano reperibili.

Come confermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte, il dato normativo utile a colmare la lacuna che determina il vizio di costituzionalità denunciato deve porsi in rapporto di prossimità con la disciplina oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2025, n. 46 del 2024, n. 95 e n. 28 del 2022) e, quindi, con l'unica ipotesi di assunzione dei costi della consulenza tecnica da parte dell'erario contemplata dall'art. 225 cod. proc. pen., ossia quella del patrocinio per i non abbienti di cui all'art. 107, comma 3, lettera d), t.u. spese di giustizia.

Deve, tuttavia, trattarsi di un'anticipazione che non comporti in via di principio la sopportazione definitiva degli oneri economici da parte dello Stato, lasciando salvo il diritto di recupero nei confronti degli imputati che si rendano successivamente reperibili, diversamente da quanto avviene per il patrocinio a spese dello Stato, nel quale, come ricordato, l'assunzione della spesa di giustizia, in ragione della condizione di non abbienza del beneficiario, è definitivo e quindi necessita di un'apposita copertura finanziaria (sentenza n. 266 del 2003).

Tra le discipline già esistenti, il paradigma più idoneo va, pertanto, rinvenuto nell'anticipazione erariale, salvo recupero, prevista in favore del difensore d'ufficio dell'imputato irreperibile dall'art. 117 t.u. spese di giustizia.

Da tale istituto vanno tratte anche le regole concernenti la misura e le modalità della liquidazione delle spettanze del consulente.

Nel peculiare processo in assenza di cui si tratta, sulla falsariga del citato art. 117 t.u. spese di giustizia - il quale, per la determinazione degli onorari e delle spese per il difensore, rinvia alla disciplina del patrocinio a spese dello Stato -, deve trovare applicazione l'art. 83 del medesimo testo unico per la liquidazione degli onorari e delle spese per il consulente tecnico della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

Poiché quest'ultima disposizione, al comma 1, precisa che la determinazione delle spettanze avviene «secondo le norme del presente testo unico», la sua estensione alla fattispecie in scrutinio comporta, al contempo, l'operatività degli artt. 50, 54 e 106-*bis* t.u. spese di giustizia, relativi alla misura degli onorari, nonché dell'art. 106 del medesimo testo unico che, sempre con riferimento al gratuito patrocinio, al comma 2, stabilisce che non possono essere liquidate le spese sostenute per le consulenze tecniche di parte che, all'atto del conferimento dell'incarico, apparivano irrilevanti o superflue ai fini della prova.

9.7.- Resta, ovviamente, ferma la possibilità di opposizione, ai sensi dell'art. 84 t.u. spese di giustizia, al decreto di pagamento del compenso emesso a favore dell'ausiliario del magistrato.

10.- L'art. 225, comma 2, cod. proc. pen. deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost., nella parte in cui - per l'ipotesi in cui si proceda in assenza per uno dei delitti definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione di New York contro la tortura, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che questi, pur consapevole della pendenza del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo -, non prevede che l'onorario e le spese spettanti al consulente tecnico di parte nominato dal difensore d'ufficio sono anticipati dallo Stato, salvo il diritto di ripeterne gli importi nei confronti dell'imputato che si renda successivamente reperibile, e liquidati dal magistrato nella misura e con le modalità previste dall'art. 83 del t.u. spese di giustizia.

10.1.- Le restanti censure sono assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 225, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui - per l'ipotesi in cui si proceda in assenza per uno dei delitti definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984, ratificata e resa esecutiva con legge 3 novembre 1988, n. 498, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che questi, pur consapevole della pendenza del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo -, non prevede che l'onorario e le spese spettanti al consulente di parte nominato dal difensore d'ufficio sono anticipati dallo Stato, salvo il diritto di ripeterne gli importi nei confronti



dell'imputato che si renda successivamente reperibile, e liquidati dal magistrato nella misura e con le modalità previste dall'art. 83 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260012

N. 13

Sentenza 21 ottobre - 3 febbraio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Disciplina originaria dei regimi amministrativi per la costruzione e l'esercizio dei relativi impianti di produzione - Provvedimento autorizzatorio unico - Attribuzione allo Stato di ogni competenza per gli impianti di maggior dimensione in mare (off-shore) - Necessità di una previa intesa con la regione interessata - Omessa previsione - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata lesione delle competenze statutarie in materia di industria e commercio, tutela del paesaggio, conservazione delle antichità e pesca, della potestà normativa di dettaglio nelle materie di competenza concorrente di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché dei principi di eguaglianza, sussidiarietà e leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, art. 9, commi 1, 2 e 13, e relativo Allegato C.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo comma, 118, quarto comma e 120, secondo comma; statuto della Regione siciliana, art. 4, lettere d), l) ed n).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 13, e relativo Allegato C, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*)», della legge 5 agosto 2022, n. 118», promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 10 febbraio 2025, depositato in cancelleria il successivo 11 febbraio, iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

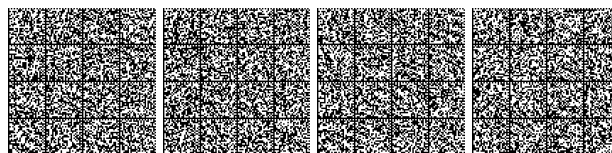
uditi gli avvocati Nicola Dumas ed Enrico Pistone Nascone per la Regione siciliana, nonché l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2025, notificato il 10 febbraio 2025 e depositato il successivo 11 febbraio, la Regione siciliana ha proposto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 13, e relativo Allegato C, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*)», della legge 5 agosto 2022, n. 118», in riferimento all'art. 14, lettere *d*), *l*) e *n*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto speciale della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), nonché agli artt. 117, terzo comma; 118, quarto comma, in relazione al principio di sussidiarietà; 3 e 120, secondo comma, in relazione ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione, della Costituzione.

Al momento della proposizione del ricorso, l'articolo oggetto di contestazione stabiliva, anzitutto, al comma 1, che «[f]ermo restando quanto previsto all'articolo 1, comma 1, secondo e terzo periodo, gli interventi di cui all'allegato C sono soggetti al procedimento autorizzatorio unico di cui al presente articolo, comprensivo, ove occorrenti, delle valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Nel caso di interventi di cui all'allegato C, sezione I, sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza di regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, salva la facoltà, per le stesse regioni e province autonome, di optare per il procedimento autorizzatorio unico di cui al presente articolo. In relazione agli interventi di cui al secondo periodo, il termine per la conclusione del procedimento di cui all'articolo 27-*bis* non può superare i due anni dal suo avvio o dall'avvio della verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA), ove prevista»; disponeva, poi, al comma 2, che «[i]l soggetto proponente presenta, mediante la piattaforma SUER, istanza di autorizzazione unica, redatta secondo il modello adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, come modificato dall'articolo 14 del presente decreto: *a*) alla regione territorialmente competente, o all'ente delegato dalla regione medesima, per la realizzazione degli interventi di cui all'allegato C, sezione I; *b*) al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica per la realizzazione degli interventi di cui all'allegato C, sezione II»; prevedeva, infine, al comma 13 che «[f]atta eccezione per gli interventi relativi a impianti off-shore, nel caso degli interventi di cui all'allegato C, sezione II, il provvedimento autorizzatorio unico di cui al presente articolo è rilasciato previa intesa con la regione o le regioni interessate. Il Ministero della cultura partecipa al procedimento autorizzatorio unico di cui al presente articolo nel caso in cui gli interventi di cui al comma 1 siano localizzati in aree sottoposte a tutela, anche in itinere, ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e non siano sottoposti a valutazioni ambientali. Nel caso degli interventi relativi a impianti off-shore di cui all'allegato C, sezione II, lettere *t*) e *v*), si esprimono nell'ambito della conferenza di servizi di cui al comma 9 anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché, per gli aspetti legati all'attività di pesca marittima, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. Nel caso degli interventi relativi a impianti idroelettrici ricompresi nell'allegato C, sezione I, lettere *d*) e *z*), o sezione II, lettere *a*) e *v*), si esprimono nell'ambito della conferenza di servizi di cui al comma 9 anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la regione interessata. Si applica in ogni caso l'articolo 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990».



1.1.- Secondo la ricorrente, tali previsioni normative sarebbero censurabili nella parte in cui escludono qualsiasi competenza, intervento o partecipazione della Regione siciliana nel procedimento autorizzatorio e di valutazione d'impatto ambientale per gli impianti off-shore e, altresì, nella parte in cui affidano esclusivamente allo Stato, ancorché previa intesa con la regione interessata, la competenza amministrativa al rilascio dell'autorizzazione unica per gli impianti di cui all'Allegato C, Sezione II, del d.lgs. n. 190 del 2024. Ciò per ritenuta violazione dell'art. 14, lettere *d*), *l*) e *n*), dello statuto speciale della Regione siciliana, nonché degli artt. 117, terzo comma, 118, quarto comma, 3 e 120 Cost.

1.2.- Più in particolare, i commi 1, 2 e 13 dell'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024 violerebbero anzitutto l'art. 14, lettera *d*), dello statuto speciale della Regione siciliana, dal momento che, costituendo la produzione di energia un'attività industriale e attribuendo lo statuto speciale alla Regione la potestà legislativa esclusiva nella materia «industria e commercio», la riserva allo Stato della competenza in materia di autorizzazione unica e valutazione d'impatto ambientale per gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile da ubicare in Sicilia cancellerebbe del tutto la predetta competenza esclusiva regionale. Né contrari argomenti potrebbero desumersi dalla necessità che l'autorizzazione sia rilasciata previa intesa con la regione interessata, intervenendo detta intesa solo a valle del procedimento amministrativo preordinato alla formazione del titolo autorizzatorio e delle sottostanti valutazioni d'impatto ambientale e rimanendo pertanto le regioni estromesse da ogni attività valutativa sul merito del progetto.

1.3.- Sarebbe altresì violato l'art. 14, lettera *n*), dello statuto speciale, che include nelle materie di competenza legislativa esclusiva regionale la «tutela del paesaggio» e la «conservazione delle antichità e delle opere artistiche». Ad avviso della ricorrente, infatti, gli impianti di produzione di maggior potenza, come le pale eoliche e gli impianti fotovoltaici, oltre a trasformare profondamente il paesaggio tradizionale, potrebbero incidere significativamente sui siti archeologici siciliani, compromettendone l'integrità e la conservazione.

1.4.- Sarebbe, ancora, violato l'art. 14, lettera *l*), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di pesca, dal momento che le norme impugnate avrebbero sottratto alle regioni qualsiasi potestà e/o competenza in ordine all'autorizzazione unica allo stabilimento di impianti off-shore qualunque ne sia la potenza, senza nemmeno prevedere la previa acquisizione dell'intesa della regione interessata, così dimenticando non solo l'impatto che gli impianti off-shore possono avere sul paesaggio e sui siti archeologici marini, ma soprattutto le rilevanti implicazioni che essi hanno per la pesca, peraltro evidenziate dallo stesso comma 13 dell'art. 9, nella parte in cui stabilisce che, nel caso degli interventi relativi a impianti off-shore di cui all'Allegato C, Sezione II, lettere *t*) e *v*), nell'ambito della conferenza di servizi di cui al comma 9, deve esprimersi anche il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste «per gli aspetti legati all'attività di pesca marittima».

1.5.- Sarebbero infine violati gli artt. 117, terzo comma, 118, quarto comma, 120, secondo comma, e 3, primo comma, Cost. Il primo perché le norme impugnate lederebbero la competenza legislativa concorrente nella materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (sono richiamate, al riguardo, le sentenze di questa Corte n. 106 del 2020, n. 226 del 2009, n. 378 e n. 367 del 2007) e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (è richiamata la sentenza n. 303 del 2003); il secondo perché solo la partecipazione dell'ente regionale potrebbe rendere la disciplina della materia conforme ai dettami dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza nell'allocatione delle funzioni amministrative (sono richiamate le sentenze n. 31 del 2024, n. 6 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022 e n. 87 del 2018); il terzo perché la cancellazione delle competenze anche esclusive della Regione siciliana si porrebbe in contrasto col principio di leale collaborazione, inteso nella sua ampia accezione costituzionale di contemperamento delle finalità perseguite dallo Stato e dalle regioni (sono richiamate le sentenze n. 16 del 2024, n. 213 del 2006 e n. 81 del 2007); il quarto, infine, perché sarebbe del tutto irragionevole la scelta di riservare in via esclusiva allo Stato la potestà autorizzatoria in materia di impianti elettrici da fonti rinnovabili in aree su cui vi è una significativa convergenza di competenze regionali.

2.- Con atto depositato il 19 marzo 2025 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, rigettato.

2.1.- In limine, la difesa statale ha eccepito che le conclusioni del ricorso, con cui si chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 13, del d.lgs. n. 190 del 2024, difetterebbero di coerenza rispetto alle censure ivi formulate, che concernono soltanto «alcuni incisi, periodi, parti delle disposizioni impugnate», e, altresì, che mancherebbe del tutto la motivazione a suffragio dell'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto legislativo citato.

2.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ha premesso che, rientrando le norme impugnate nell'ambito della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. configura come materia di legislazione concorrente, e non rinvenendosi, negli elenchi contemplati dallo statuto speciale della Regione siciliana, alcuna materia analoga, troverebbe applicazione la clausola di salvaguardia di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), a tenor del



quale «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», di talché, in subiecta materia, anche la Regione siciliana disporrebbe (soltanto) di una competenza legislativa concorrente del tutto analoga a quella delle regioni a statuto ordinario.

2.3.- Per altro, ma concorrente, profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha osservato che, per quanto concerne la specifica disciplina dell'autorizzazione di impianti a fonte rinnovabile, l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), poi abrogato dall'art. 15, comma 1, e relativo Allegato D, lettera d), del d.lgs. n. 190 del 2024, disponeva il medesimo riparto di competenze autorizzative adesso contestato dalla parte ricorrente, stabilendo che erano attribuite alle regioni le autorizzazioni di impianti di produzione rinnovabile fino a 300 MW (on-shore) e allo Stato le autorizzazioni in materia di impianti di produzione on-shore superiori a 300 MW e in materia di impianti off-shore. La normativa censurata, anzi, proprio nella prospettiva di un rafforzamento della cooperazione con le regioni, si sarebbe limitata a introdurre per gli impianti di produzione on-shore la necessità della previa acquisizione dell'intesa con la regione interessata.

2.4.- Tanto premesso, l'Avvocatura generale dello Stato ha argomentato per la non fondatezza di tutti i profili di censura. Premesso che le norme impugnate costituiscono attuazione della delega contenuta nell'art. 26 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), finalizzata all'«adeguamento della normativa vigente al diritto dell'Unione europea, [a]lla razionalizzazione, [a]l riordino e [a]lla semplificazione della medesima normativa», nell'ottica «della riduzione degli oneri regolatori a carico dei cittadini e delle imprese e della crescita di competitività del Paese» (così il comma 4 dell'art. 26 citato) e che la disciplina della concorrenza costituisce materia trasversale suscettibile di prevalere anche sulle competenze delle regioni a statuto speciale (è ricordata la sentenza di questa Corte n. 430 del 2007), non sarebbe ravvisabile alcuna lesione dell'autonomia legislativa della Regione ricorrente, nemmeno per il profilo del carente coinvolgimento nel procedimento di autorizzazione unica, in ragione della necessaria partecipazione della Regione medesima alla conferenza di servizi prevista dall'art. 9, comma 10, del d.lgs. n. 190 del 2024. Inoltre, fermo restando che l'Allegato C al medesimo decreto legislativo nulla muterebbe quanto al riparto di competenze in materia di valutazione ambientale, che resterebbe affidato ai pertinenti allegati alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), le norme impugnate, per la valenza di semplificazione e accelerazione delle funzioni amministrative che loro è propria, costituirebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale, cui pure le regioni a statuto speciale sarebbero tenute a prestare osservanza (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 90 del 2023 e n. 252 del 2022), anche in ragione dell'attitudine a garantire quei livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato deve assicurare su tutto il territorio nazionale (è richiamata, con riguardo all'autorizzazione unica già prevista dal d.lgs. n. 387 del 2003, la sentenza n. 58 del 2023).

Con specifico riguardo all'autorizzazione relativa agli impianti off-shore, poi, la non fondatezza delle censure balzerebbe in evidenza per il sol fatto che la disposizione impugnata costituirebbe mera conseguenza dell'attribuzione allo Stato della potestà di utilizzare il demanio marittimo e il mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia, attribuzione già contemplata dall'art. 1, comma 7, lettera l), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), in relazione al quale la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate quanto alla riserva in via esclusiva allo Stato della potestà autorizzatoria per l'accesso alle attività energetiche off-shore (sono citate le sentenze n. 88 del 2009 e n. 383 del 2005).

2.5.- Successivamente alla costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 4-bis del decreto-legge 28 febbraio 2025, n. 19 (Misure urgenti in favore delle famiglie e delle imprese di agevolazione tariffaria per la fornitura di energia elettrica e gas naturale nonché per la trasparenza delle offerte al dettaglio e il rafforzamento delle sanzioni delle Autorità di vigilanza), convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2025, n. 60, ha modificato l'art. 9, comma 13, del d.lgs. n. 190 del 2024, stabilendo che per gli impianti off-shore di cui alle lettere t) e v) della Sezione II del medesimo Allegato C «il relativo provvedimento autorizzatorio unico è rilasciato sentita la regione costiera interessata».

2.6.- La Regione siciliana ha depositato memoria oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 7, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

2.7.- Nelle more della presente decisione, l'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024 è stato ulteriormente modificato dapprima dall'art. 2, comma 1, lettera f), del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), poi dall'art. 8 del decreto legislativo 26 novembre 2025, n. 178 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118).



Considerato in diritto

3.- Con il ricorso in epigrafe la Regione siciliana ha impugnato l'art. 9, commi 1, 2 e 13, e relativo Allegato C, del d.lgs. n. 190 del 2024, proponendo plurime questioni di legittimità costituzionale.

Le norme impugunate, adottate a seguito di delega conferita dall'art. 26 della legge n. 118 del 2022, disciplinano, nell'ambito dei regimi amministrativi per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, il procedimento per l'«autorizzazione unica» prescritta per gli impianti di maggior dimensione, individuati nella Sezione II dell'Allegato C al decreto legislativo citato in relazione alla capacità di generare una potenza superiore a 300 MW.

3.1.- Nella versione precedente le modifiche apportate dall'art. 4-*bis* del d.l. n. 19 del 2025, come convertito, l'art. 9, comma 13, del d.lgs. n. 190 del 2024 distingueva il procedimento a seconda che riguardasse impianti sulla terraferma (cosiddetti on-shore) o impianti in mare (cosiddetti off-shore), stabilendo che solo nel primo caso il provvedimento autorizzatorio unico era rilasciato «previa intesa con la regione o le regioni interessate». A seguito della modifica introdotta dal citato art. 4-*bis*, invece, il medesimo comma 13 dispone che per gli impianti off-shore di cui alle lettere *t*) e *v*) della Sezione II del medesimo Allegato C «il relativo provvedimento autorizzatorio unico è rilasciato sentita la regione costiera interessata».

Va nondimeno rilevato che l'impugnativa della Regione ha riguardato esclusivamente la versione della norma precedente la modifica di cui s'è detto né sono state proposte ulteriori impugnative nei confronti di quest'ultima.

4.- Ciò posto, le censure prospettate nel ricorso possono distinguersi in due gruppi: con un primo, la Regione ha lamentato che il legislatore statale abbia dettato una disciplina del procedimento autorizzatorio confliggente con le previsioni dello statuto speciale che le attribuiscono potestà legislativa esclusiva nelle materie «industria e commercio» (art. 14, lettera d, dello statuto speciale), «tutela del paesaggio» e «conservazione delle antichità» (art. 14, lettera n, dello statuto speciale) e «pesca» (art. 14, lettera l, dello statuto speciale); con un secondo, ha lamentato la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che le attribuisce potestà legislativa concorrente nelle materie «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», deducendo altresì violazione dei principi di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

4.1.- Tutte le censure muovono da un duplice assunto: le norme impugunate escluderebbero «qualsiasi competenza, intervento o partecipazione della Regione Siciliana nel procedimento autorizzatorio e di valutazione d'impatto ambientale per gli impianti off-shore» e, per quanto riguarda gli impianti siti sulla terraferma di cui alla Sezione II dell'Allegato C, affiderebbero «ogni competenza amministrativa sull'autorizzazione unica e sulla valutazione d'impatto ambientale allo Stato, limitandosi a prevedere l'intesa con la regione interessata prima del rilascio del titolo»; né potrebbe la previsione dell'intesa sanare i vizi denunciati, giacché «l'intesa interviene a valle dell'attività amministrativa preordinata alla formazione del titolo amministrativo autorizzatorio e delle sottostanti valutazioni di impatto ambientale ed estromette la Regione dall'esercizio di potestà valutativa e di amministrazione attiva sul merito del progetto».

5.- Nel costituirsi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito che le anzidette doglianze, riguardando di fatto solo «alcuni incisi, periodi, parti delle disposizioni impugnate», risulterebbero disallineate rispetto al petitum del ricorso, col quale si è chiesto invece di «dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi I, II e XIII e relativa tabella C del D.lgs. n. 190 del 24 novembre 2024». Mancherebbe, inoltre, ogni motivazione a sostegno della censura d'illegittimità costituzionale del comma 2 del citato art. 9.

L'eccezione non è fondata.

Indipendentemente dal fatto che la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che il *thema decidendum* possa essere delimitato in funzione delle censure che la parte motiva dell'atto di promovimento effettivamente rivolge alla norma di cui è denunciata l'illegittimità costituzionale (fra le tante, quanto ai giudizi in via incidentale, sentenze n. 267 e n. 223 del 2020; quanto ai giudizi in via principale, sentenza n. 219 del 2012), non è dubbio che, nella specie, le censure proposte dalla ricorrente, riguardando sia la mancata partecipazione al procedimento autorizzatorio unico relativo agli impianti off-shore, sia la ridotta partecipazione al procedimento autorizzatorio relativo agli impianti sulla terraferma, mirino a contestare la complessiva logica del procedimento disegnato dall'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024, di talché risulta conseguente l'estensione delle censure anche al suo comma 2, disciplinando quest'ultimo la forma della domanda, cioè dell'atto di impulso del procedimento amministrativo istituito da una legge di cui si denuncia la contrarietà a Costituzione.

6.- Sempre preliminarmente, occorre rilevare che la deliberazione della Giunta regionale 4 febbraio 2025, n. 27 di autorizzazione alla proposizione del ricorso (invero motivata per relationem con il richiamo alla nota dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione 30 gennaio 2025, n. 1656) non risulta perfettamente allineata al



contenuto del ricorso: in essa, infatti, con riguardo al principio di leale collaborazione, viene evocato il parametro di cui all'art. 5 Cost., che non è invece menzionato nel ricorso stesso; inoltre, in nessuna parte della delibera si accenna alla violazione delle norme attributive di potestà legislativa esclusiva alla Regione nelle materie «tutela del paesaggio» e «conservazione delle antichità» (art. 14, lettera n, dello statuto speciale) e di quelle attributive di potestà legislativa concorrente nella materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Sebbene, sul punto, la difesa statale non abbia formulato eccezioni di sorta, è d'uopo ricordare che la giurisprudenza di questa Corte è ferma nel pretendere, nei giudizi in via principale, la necessaria corrispondenza tra la delibera con cui l'organo legittimato si determina a proporre l'impugnazione e il contenuto del ricorso, in ragione della natura politica della scelta di proporre il gravame, con la conseguente inammissibilità delle censure che riguardano parametri non evocati nella prima (tra le più recenti, sentenza n. 163 del 2023 e precedenti ivi riportati). Per converso, allorché la delibera abbia (anche implicitamente) evocato un parametro, ben può la difesa tecnica «integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura» nel senso corrispondente (tra le molte, sentenze n. 50 del 2023, n. 128 del 2018 e n. 232 del 2017).

Ciò premesso, nel caso di specie, deve ritenersi che il riferimento della delibera alla «violazione dell'art. 117 Cost. in materia di legislazione concorrente» possa far salva l'impugnazione della norma quanto alla violazione della competenza legislativa concorrente nella materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Diversamente deve dirsi, invece, per il parametro di cui all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale della Regione siciliana: nella delibera, infatti, esso è evocato solo con riguardo alla competenza legislativa esclusiva in materia di industria e commercio (lettera d) e pesca (lettera l).

La censura di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 13, del d.lgs. n. 190 del 2024, prospettata in riferimento all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale della Regione siciliana va, pertanto, dichiarata inammissibile.

7.- Ancora preliminarmente, assume rilievo l'intervenuta parziale modifica che all'art. 9, comma 13, del d.lgs. n. 190 del 2024, è stata apportata dall'art. 4-bis del d.l. n. 19 del 2025.

Come già si è visto (*supra*, punto 2.5.), l'art. 4-bis del d.l. n. 19 del 2025, come convertito nei termini anzidetti, ha modificato il comma 13 dell'impugnato art. 9, disponendo che, nel caso degli impianti off-shore di cui alle lettere t) e v) della Sezione II dell'Allegato C, «il relativo provvedimento autorizzatorio unico è rilasciato sentita la regione costiera interessata».

7.1.- Fermo restando che la Regione siciliana non ha preso posizione alcuna, nei propri atti difensivi, su tale modifica, deve anzitutto escludersi che lo *ius superveniens* abbia potuto determinare la cessazione della materia del contendere quanto alle censure relative al procedimento autorizzatorio concernente gli impianti off-shore.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che nei giudizi in via principale la cessazione della materia del contendere sopravviene solo allorché lo *ius superveniens* abbia effetti pienamente soddisfatti delle pretese avanzate col ricorso e, medio tempore, la norma impugnata non abbia avuto alcuna applicazione (*ex multis*, ordinanza n. 96 del 2023 e precedenti ivi richiamati).

Nella specie - in disparte la questione dell'eventuale applicazione della norma impugnata (della quale si dirà *infra*, punto 7.3.) - non può ritenersi che la modifica determini tali effetti pienamente soddisfatti, se sol si considera che le censure avverso la disciplina del procedimento autorizzatorio degli impianti su terraferma concernono precisamente l'insufficiente coinvolgimento dell'ente regionale nel procedimento stesso e che, nella prospettiva della ricorrente, altrettanto non può non valere quanto alle modalità di partecipazione che sono state introdotte per gli impianti off-shore.

7.2.- D'altra parte, deve escludersi che, a fronte di un innovativo *ius superveniens*, sia possibile il trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla norma per come novellata: per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, tale trasferimento postula non soltanto che le modifiche non siano soddisfatti, ma altresì che esse abbiano carattere marginale, dal momento che, diversamente opinando, questa Corte verrebbe a supplire impropriamente la parte interessata nell'osservanza dell'onere di impugnazione (così, tra le più recenti, sentenze n. 195 del 2024 e n. 220 del 2021). E se, nel caso di specie, può senz'altro ritenersi che le modifiche sopraggiunte non siano soddisfatti, non può, per converso, affermarsi che esse siano anche marginali, essendosi prevista una partecipazione al procedimento della «regione costiera interessata» che prima, invece, era del tutto assente e risultando, per conseguenza, non più conferenti le censure di legittimità costituzionale proposte dalla ricorrente (si veda, per analoghe considerazioni, la sentenza n. 44 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

7.3.- Deve rilevarsi, semmai, che la ricordata modifica normativa ha determinato la sopravvenuta carenza di interesse della ricorrente in ordine alle censure di legittimità costituzionale in esame.



Fermo restando che il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto, presupponendo la mera pubblicazione di una legge che possa ledere il riparto delle competenze fra Stato e regioni e prescindendo dagli effetti che questa abbia prodotto (così, fra le più recenti, sentenze n. 192 del 2024 e n. 248, n. 24, n. 21 e n. 4 del 2022), si deve osservare che la sopravvenuta modifica della norma impugnata, in difetto delle condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere o per operare il trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla norma per come novellata, è suscettibile di determinare comunque il venir meno della funzione del ricorso, che in tanto ha ragion d'essere in quanto concerna norme vigenti o che, se non più vigenti, abbiano medio tempore trovato concreta applicazione, conformando in coerenza con le proprie prescrizioni specifici e determinati casi della vita.

Si tratta di una conclusione che - è bene sottolinearlo - non inficia la ricordata natura "astratta" del giudizio in via principale, ma al contrario ne valorizza la natura di "giudizio": non si può pensare ch'esso resti indifferente al venir meno del proprio oggetto (cioè al venir meno di una norma che sia vigente, o che, qualora non lo sia più, abbia già trovato concreta applicazione), altrimenti si trasformerebbe in una contesa meramente accademica e questa Corte, in sostanza, finirebbe per essere chiamata a render pareri sull'astratto riparto delle competenze fra Stato e regioni e non su una concreta norma di legge che se ne ritenga violativa.

Ne è riprova la circostanza che, in presenza di sopravvenienze normative che abbiano soppresso o modificato la legge costituente oggetto del giudizio in via principale, questa Corte ha costantemente verificato, prima di procedere all'esame del merito delle censure, se la norma avesse medio tempore trovato applicazione, talora presumendolo (così, ad esempio, la sentenza n. 151 del 2024), talaltra ricavando argomenti in tal senso dalle dichiarazioni o dal comportamento delle parti (tra le tante, sentenze n. 197 e n. 68 del 2024, n. 44 del 2018, n. 44 del 2014, n. 326 del 2010, n. 215 del 1985), talaltra ancora sollecitando queste ultime a fornire chiarimenti sul punto, tramite specifici quesiti formulati ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative (sentenza n. 242 del 2022).

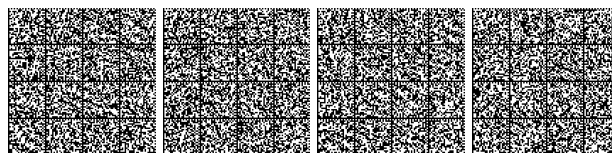
Né rileva che l'anzidetto esame sia stato per lo più condotto al fine di dichiarare o meno la cessazione della materia del contendere: fin dalle sue prime pronunce, infatti, questa Corte ha considerato la cessazione della materia del contendere non come una pronuncia di estinzione del giudizio, ma come una vera e propria pronuncia relativa all'oggetto del giudizio (sentenza n. 74 del 1960), la cui adozione doveva necessariamente conseguire alla sopravvenuta abrogazione o modifica delle norme oggetto di scrutinio, in considerazione del venir meno dell'interesse a contestarne la legittimità costituzionale (tra le tante, sentenze n. 350 del 2000, n. 482 del 1995, n. 294 del 1986, n. 37 del 1983 e n. 40 del 1972).

Che peraltro, successivamente, la declaratoria di cessazione della materia del contendere sia stata più rigorosamente ancorata al carattere satisfattivo dello *ius superveniens* (ad esempio, sentenze n. 44 del 2014, n. 272 del 2005 e, più recentemente, n. 197 e n. 195 del 2024, n. 222 del 2022, nonché n. 25 e n. 16 del 2020; ordinanze n. 96 del 2023, n. 118 e n. 117 del 2010), coerentemente con l'accezione dell'istituto che notoriamente è stata accolta nell'ambito del processo amministrativo, è circostanza irrilevante ai fini che qui occupano, non potendo logicamente dubitarsi che una modifica legislativa possa incidere a tal punto sulla norma originariamente impugnata da determinare il venir meno dell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale e, con esso, dell'interesse a proseguirlo (sentenze n. 44 del 2018, n. 141 del 2016, n. 44 del 2014, n. 326 del 2010, n. 71 del 2005 e n. 197 del 2003).

Ciò posto, nel caso di specie, questa Corte ha rivolto alle parti un quesito ex art. 10, comma 3, delle menzionate Norme integrative, per conoscere se, nel periodo di vigenza della norma originariamente impugnata, fossero state rilasciate autorizzazioni uniche concernenti impianti off-shore prospicienti le coste siciliane o si fossero comunque concluse conferenze di servizi a essi relative senza che fosse stata sentita la Regione siciliana. Avendo la difesa statale risposto negativamente, senza che la difesa regionale abbia offerto elementi o formulato osservazioni in senso contrario, deve escludersi che la norma impugnata abbia avuto alcuna applicazione anteriormente alla modifica di cui s'è detto. Dal momento che trattasi di norma procedimentale e che la giurisprudenza amministrativa è saldamente attestata nel ritenere che, in ossequio al principio *tempus regit actum*, il provvedimento finale deve essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quarta, 13 giugno 2025, n. 5153; sezione terza, 13 gennaio 2025, n. 212; sezione quarta, sentenza 11 novembre 2014, n. 5524), deve escludersi che essa possa essere suscettibile di applicazione in futuro, dovendo ormai le autorizzazioni uniche relative a impianti off-shore essere rilasciate «sentita la regione costiera interessata».

Le questioni di legittimità costituzionale concernenti il procedimento amministrativo relativo agli impianti off-shore vanno pertanto dichiarate inammissibili per sopravvenuta carenza d'interesse.

8.- Venendo alle censure concernenti il procedimento autorizzatorio previsto per gli impianti su terraferma (cosiddetti on-shore), deve anzitutto escludersi che possano configurarsi conseguenze in punto di ammissibilità dell'impugnazione per il fatto - evidenziato dalla difesa statale - che l'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024 ha ripartito le competenze



autorizzatorie in modo identico a quanto già previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (ora abrogato dall'art. 15, comma 1, e dall'Allegato D, lettera d), dello stesso d.lgs. n. 190 del 2024): per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, nei giudizi in via principale non opera l'istituto dell'acquiescenza, sicché la circostanza che una norma riproduca in tutto o in parte un'altra previgente non ne preclude l'impugnazione, rendendo semmai attuale l'interesse a proporla (tra le tante, sentenze n. 22 del 2025, n. 24 e n. 23 del 2022 e n. 171 del 2018).

9.- Deve invece ritenersi che la Regione siciliana non abbia adeguatamente motivato le censure concernenti il procedimento autorizzatorio relativo agli impianti su terraferma.

9.1.- Come è noto, la giurisprudenza di questa Corte è particolarmente rigorosa nel richiedere che l'atto introduttivo dei giudizi in via principale contenga un'adeguata motivazione, ponendo a carico della parte ricorrente non soltanto l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche quello di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate, ritenendo per converso insufficiente una motivazione meramente assertiva (da ultimo, sentenza n. 126 del 2025) e che non chiarisca «il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato» (da ultimo, sentenza n. 103 del 2024).

9.2.- Ciò premesso, va rilevato che - come già accennato (*supra*, punto 4.1.) - le censure rivolte nei confronti del procedimento autorizzatorio relativo agli impianti su terraferma ruotano tutte attorno a un medesimo presupposto: le norme impugnate - questa è la doglianza - affiderebbero «ogni competenza amministrativa sull'autorizzazione unica e sulla valutazione d'impatto ambientale allo Stato, limitandosi a prevedere l'intesa con la regione interessata prima del rilascio del titolo», ma la previsione dell'intesa non potrebbe sanare i vizi denunciati, giacché «l'intesa interviene a valle dell'attività amministrativa preordinata alla formazione del titolo amministrativo autorizzatorio e delle sottostanti valutazioni di impatto ambientale ed estromette la Regione dall'esercizio di potestà valutativa e di amministrazione attiva sul merito del progetto».

9.3.- Questo essendo il presupposto delle censure, è agevole rilevare che esse concernono non tanto la circostanza dell'avvenuto conferimento del potere autorizzatorio allo Stato d'intesa con la regione, quanto il fatto che l'intesa prevista dall'art. 9, comma 13, del d.lgs. n. 190 del 2024 non consentirebbe alla regione alcun esercizio di potestà valutativa e di amministrazione attiva sul merito del progetto. Ma trattasi di doglianza nient'affatto perspicua, dal momento che, giusta il procedimento complessivamente disegnato dal citato art. 9, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, l'amministrazione procedente è tenuta: a) a rendere disponibile alle amministrazioni interessate la documentazione acquisita a corredo dell'istanza, di modo che ciascuna possa verificarne la completezza e richiedere, se del caso, le necessarie integrazioni in relazione ai profili di propria competenza (comma 4); b) a convocare la conferenza di servizi (comma 8), individuata come luogo in cui confluiscono «tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati necessari alla costruzione e all'esercizio delle opere relative agli interventi di cui al comma 1» (comma 10, lettera b).

Tale essendo il quadro normativo, la ricorrente non chiarisce perché non potrebbe essere destinataria della documentazione relativa al progetto, né perché non potrebbe essere invitata a partecipare alla conferenza di servizi chiamata a deliberare su di esso, né, infine, perché la partecipazione alla conferenza di servizi non potrebbe permetterle di formulare tutte le valutazioni concernenti il merito del progetto, a tutela delle prerogative che le spettano. E tale omissione, impedendo di comprendere il meccanismo attraverso cui si realizzerebbero le lesioni lamentate nei riguardi delle competenze legislative regionali, sia esclusive che concorrenti, non può che comportare l'inammissibilità di tutte le questioni proposte nei riguardi della disciplina autorizzatoria degli impianti su terraferma.

9.4.- Per completezza di descrizione del quadro normativo, occorre infine evidenziare che la modifica all'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024, intervenuta, nelle more della presente decisione, a opera dell'art. 2, comma 1, lettera f), del d.l. n. 175 del 2025, non ha incidenza sulle norme impugnate.

Tale modifica riguarda infatti esclusivamente il comma 3 dell'art. 9, non oggetto di impugnazione, e ivi sostituisce il rinvio all'art. 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» (del quale il suddetto d.l. stabilisce l'abrogazione), con quello al nuovo art. 11-bis, «Aree idonee su terraferma», del d.lgs. n. 190 del 2024, introdotto dal medesimo d.l. n. 175 del 2025.

La seconda e più consistente modifica, intervenuta nelle more della presente decisione, apportata dal d.lgs. n. 178 del 2025, concerne, per quanto qui interessa, i commi 1, 2 e 13 dell'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024.



Le modifiche apportate ai commi 1 e 2 dell'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024, essenzialmente, rafforzano il principio di integrazione procedimentale, ricomprendendo all'interno del procedimento unico i titoli edilizi, e introducono inoltre elementi di semplificazione, mentre le modifiche apportate al quarto periodo del comma 13 dell'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024, per quanto riguarda il procedimento relativo agli «impianti idroelettrici ricompresi nell'allegato C, sezione I, lettere d) e z), o sezione II, lettere a), r) e v), qualora ricompresi tra le opere di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584», eliminano il riferimento alla regione. La declaratoria di inammissibilità di cui al precedente punto 9.3., radicata nel difetto di motivazione della lamentata lesione che caratterizza il gravame, fa sì che non ci si debba interrogare sulla possibilità di trasferire le quaestiones de legitimitate sulle nuove modifiche, che peraltro non sono marginali (considerata la loro portata) e lasciano ferma la norma dettata dall'art. 9, comma 13, primo periodo, norma che la ricorrente non considera rispettosa degli interessi e delle prerogative regionali, pur non delucidando - come detto - quale sia il meccanismo lesivo lamentato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 13, e relativo Allegato C, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118», promosse, in riferimento all'art. 14, lettere d), l) e n), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto speciale della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), nonché agli artt. 117, terzo comma; 118, quarto comma, in relazione al principio di sussidiarietà; 3 e 120, secondo comma, in relazione ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione, della Costituzione, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 febbraio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260013



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 gennaio 2026
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi – Modifiche alla legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che, con apposito regolamento da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 31 del 2025, la Regione individua direttive per la corretta applicazione della disciplina della realizzazione di impianti FER ricadenti in aree non incluse tra le aree idonee – Previsione che in attesa di tale regolamento non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della predetta legge regionale, ricadano in aree non incluse tra le aree idonee, né possono essere presentate nuove istanze – Previsione che sono fatte salve le istanze finalizzate all'autoconsumo o alle necessità di una comunità energetica.

- Legge della Regione Sardegna 6 novembre 2025, n. 31 (Modifiche all'articolo 1 e all'allegato G della legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi)), art. 1, comma 1, lettera b).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 (telefono n. 06.96.51.40.00 — indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 24 luglio 2025, ricorrente;

Contro la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, lettera b), della legge della Regione autonoma della Sardegna, 6 novembre 2025, n. 31, recante «Modifiche all'art. 1 e all'allegato G della legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi)», pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione autonoma della Sardegna del 13 novembre 2025, n. 61 come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 22 dicembre 2025.

Nel *Bollettino Ufficiale* della Regione autonoma della Sardegna (BURAS), Parte I e II, n. 61 del 13 novembre 2025, è stata pubblicata la legge regionale 6 novembre 2025, n. 31, recante «Modifiche all'art. 1 e all'allegato G della legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi)».

La legge, promulgata in data 6 novembre 2025, è entrata in vigore il giorno della sua pubblicazione nel BURAS, ai sensi dell'art. 3 della medesima legge regionale ed interviene sulla disciplina regionale concernente l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, modificando la precedente legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20.

In particolare, l'art. 1 della legge regionale n. 31 del 2025 sostituisce il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 introducendo un nuovo comma 7-bis e prevedendo una disciplina transitoria per i procedimenti autorizzatori relativi agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricadenti in aree non incluse tra le aree qualificate come idonee.

Il nuovo comma 7-bis prevede che, con apposito regolamento da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale, la Regione individui direttive per la corretta applicazione della disciplina concernente la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricadenti in aree non incluse tra le aree idonee.



La medesima disposizione stabilisce, altresì, che, nelle more dell'adozione del regolamento, non possa essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate anteriormente all'entrata in vigore della legge regionale in parola, ricadano in aree non incluse tra le aree idonee, né possano essere presentate nuove istanze, fatta salva l'ipotesi di quelle finalizzate all'autoconsumo o al servizio di una comunità energetica.

Testualmente la norma che si impugna prevede:

«b) dopo il comma 7 è aggiunto il seguente:

“7-bis. Con apposito regolamento da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Regione individua direttive per la corretta applicazione della disciplina della realizzazione di impianti FER ricadenti in aree non incluse tra le aree idonee. In attesa del regolamento di cui al periodo precedente non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, ricadano in aree non incluse tra le aree idonee, né possono essere presentate nuove istanze. Sono fatte salve le istanze finalizzate all'autoconsumo o alle necessità di una comunità energetica”».

La disciplina introdotta dalla legge regionale n. 31 del 2025 incide, pertanto, sui procedimenti amministrativi in corso alla data della sua entrata in vigore, nonché sulle istanze da presentarsi successivamente, prevedendo, per il periodo antecedente all'adozione del regolamento regionale, una sospensione dell'attività procedimentale relativa agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricadenti in aree non incluse tra le aree idonee, con le sole eccezioni espressamente contemplate dalla disposizione.

A seguito della pubblicazione della legge regionale n. 31 del 2025 e della sua entrata in vigore, il Consiglio dei ministri, nella seduta del 22 dicembre 2025, ha deliberato di impugnare, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, le disposizioni della legge regionale previste nell'art. 1, primo comma, lettera b), ritenute lesive delle competenze statali e dei parametri costituzionali. Il Presidente del Consiglio ritiene, infatti, che la legge, così come promulgata, presenti dei vizi di illegittimità costituzionale per la violazione degli articoli 3, 41, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia).

Pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, lettera b), della legge della Regione autonoma della Sardegna 6 novembre 2025, n. 31. Violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi stabiliti dalla legislazione statale nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 20, comma 6, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199; violazione altresì dei limiti statutari (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, articoli 3 e 4, comma 1, lettera e), e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per invasione dell'area riservata alla disciplina di principio statale e per introduzione di una sospensione generalizzata dei procedimenti autorizzativi in contrasto con la disciplina statale uniforme del settore.

La legge regionale impugnata interviene in un ambito nel quale la Regione autonoma della Sardegna è titolare, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera e), dello Statuto speciale, di competenza legislativa in materia di «produzione e distribuzione di energia elettrica», competenza che, tuttavia, lo stesso Statuto sottopone ai limiti stabiliti dall'art. 3, e dunque al rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dei principi stabiliti dalla legislazione statale. In tale quadro, la legge regionale interviene nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», riconducibile alla competenza legislativa concorrente e connotata da un titolo di competenza più ampio rispetto a quello statutario. Lo Stato, dunque, nella suddetta materia, dettando le norme di principio presidia l'unitarietà della politica energetica nazionale e l'esigenza di uniformità dei regimi amministrativi connessi alla realizzazione degli impianti.

Tanto premesso, la disposizione regionale censurata — contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 31 del 2025 — introduce, dopo il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024, un nuovo comma 7-bis che, da un lato, rinvia a un regolamento regionale da emanarsi entro novanta giorni per dettare «direttive» sulla corretta applicazione della disciplina degli impianti da fonti rinnovabili ricadenti in aree non incluse tra le aree idonee; dall'altro lato, stabilisce che, «in attesa» di tale regolamento, «non può essere dato corso» alle istanze di autorizzazione già presentate che ricadano in aree non incluse tra le aree idonee, né «possono essere presentate nuove istanze», salve quelle finalizzate all'autoconsumo o alle necessità di una comunità energetica.



Una simile previsione comporta una sospensione automatica e generalizzata dell'azione amministrativa sui procedimenti autorizzativi, operante non già come ordinaria disciplina del procedimento o come modulazione caso per caso, ma come un vero e proprio arresto *ex lege* dell'*iter* autorizzatorio per un'intera categoria di interventi, in attesa dell'adozione di un atto di secondo grado regionale.

La scelta regionale, così congegnata, incide direttamente sui regimi amministrativi relativi alla realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili, che lo Stato, con la sua legislazione di indirizzo ha invece conformato in senso uniforme su tutto il territorio nazionale, proprio in ragione della rilevanza unitaria della materia energetica e degli obiettivi di politica energetica gravanti sull'ordinamento statale nel suo complesso.

In particolare, la legislazione statale di settore — nel delineare il quadro dei regimi amministrativi e dei criteri che governano l'individuazione delle aree e l'*iter* autorizzatorio degli impianti da fonti rinnovabili — esprime principi che vincolano le Regioni nell'esercizio della loro potestà normativa. In questo senso, assume rilievo, quale parametro interposto, il principio secondo cui, nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie o sospensioni dei procedimenti autorizzativi. Tale principio, affermato dall'art. 20, comma 6, del decreto legislativo n. 199 del 2021, vieta espressamente che, nelle more dell'individuazione delle aree idonee ad opera delle leggi regionali, possano essere introdotte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione.

La disposizione regionale impugnata si pone, quindi, in evidente contrasto con tali principi, dal momento che, esplicitamente, introduce una sospensione dei procedimenti autorizzativi «sino all'emanazione di un regolamento regionale, e dunque proprio nel periodo in cui la disciplina statale esige continuità procedimentale e uniformità dei regimi amministrativi, impedendo che l'*iter* autorizzatorio venga bloccato per effetto di scelte unilaterali regionali.

La disciplina regionale non si limita, dunque, a modulare l'esercizio della funzione amministrativa secondo criteri procedurali, ma incide, arrestando, in pratica *sine die*, l'*iter* autorizzatorio con la conseguenza che all'amministrazione viene impedito l'esercizio di ogni potere di valutazione sulla concreta autorizzabilità dell'impianto sito in area non idonea e dunque eludendo il principio di continuità voluto dal legislatore statale nelle fasi transitorie.

Né vale ad escludere l'illegittimità la previsione di un termine di novanta giorni per l'adozione del regolamento: il divieto regionale opera immediatamente e automaticamente, senza alcuna valutazione individuale, e senza che la legge regionale preveda meccanismi idonei a neutralizzare gli effetti della sospensione in caso di mancato rispetto del termine, così che l'arresto procedimentale si configura come effetto legale pieno e autosufficiente. Come già accennato, di fatto, la sospensione dei procedimenti si appalesa tendenzialmente *sine die*.

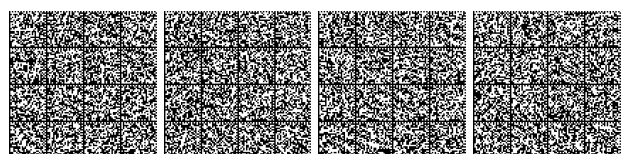
La disciplina regionale, peraltro, si colloca in un contesto nel quale codesta Corte costituzionale ha già scrutinato misure regionali aventi analoga struttura di blocco generalizzato dei procedimenti autorizzativi nel settore delle fonti rinnovabili, rilevandone l'incompatibilità con il divieto statale di introdurre moratorie e sospensioni nelle more della definizione delle aree idonee.

Infatti, con la sentenza n. 28 del 2025, codesta Corte costituzionale è intervenuta sulla legge regionale Sardegna n. 5 del 2024 che aveva introdotto un meccanismo di sospensione generalizzata dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti a fonti rinnovabili, collegandone la ripresa all'adozione di una futura disciplina regionale sulle aree idonee. Codesta Corte ha ritenuto la sospensione incompatibile con il quadro normativo statale di principio, che esclude la possibilità di introdurre moratorie o sospensioni dei procedimenti nelle more dell'individuazione delle aree idonee, rilevando come una sospensione automatica e generalizzata, non assistita da criteri selettivi né da strumenti di salvaguardia procedimentale, si ponga in contrasto con l'esigenza di continuità e uniformità della disciplina del settore energetico.

Inoltre, giova rammentare che, di recente, codesta Corte costituzionale, con la sentenza n. 184 del 2025, ha chiarito in modo netto il significato e la funzione della nozione di «aree idonee» nel sistema delineato dalla legislazione statale. In particolare, ha ribadito che la qualificazione di un'area come idonea non costituisce una condizione esclusiva o preclusiva per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ma definisce uno strumento di accelerazione dei procedimenti autorizzativi, attraverso l'applicazione di *iter* procedurali semplificati e più rapidi, coerenti con gli obiettivi assunti in sede europea.

Al tempo stesso, è stato precisato che le aree non qualificate come idonee non sono, per ciò solo, sottratte alla possibilità di ospitare impianti da fonti rinnovabili, restando pienamente accessibili mediante i procedimenti autorizzativi ordinari, nel rispetto delle valutazioni ambientali, paesaggistiche e territoriali previste dall'ordinamento. Tale impostazione esclude letture restrittive idonee a determinare effetti di blocco o di paralisi generalizzata dello sviluppo del settore al di fuori di perimetri rigidamente predeterminati.

Alla luce anche delle sopra citate decisioni di codesta Corte costituzionale, appare chiaro che la disposizione qui impugnata riproduce, nella sostanza, lo stesso meccanismo già dichiarato incostituzionale e non già una regolazione del procedimento secondo canoni di ragionevole istruttoria e ponderazione caso per caso, ma una sospensione generalizzata e automatica in attesa di una fonte secondaria regionale. Inoltre, surrettiziamente, sospendendo i procedimenti in atto



e impedendo l'esame di nuove domande sino all'emanazione del regolamento, di fatto, disegna un quadro di governo del territorio e della produzione di energia da FER in cui nelle aree non idonee non è possibile l'installazione di alcun impianto.

Tutto ciò contrasta sia con la normativa quadro statale ma anche con i precedenti di codesta Corte costituzionale che, come visto, fissano principi del tutto incompatibili con quelli perseguiti dalla normativa della Regione Sardegna.

Ne consegue che l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 31 del 2025, nella parte in cui introduce il nuovo comma 7-bis dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024, eccede dalle competenze legislative riconosciute alla Regione autonoma della Sardegna, violando i limiti statutari e invadendo l'area dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia di competenza concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, della normativa interposta di cui all'art. 20, sesto comma, del decreto legislativo n. 119 del 2021 anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e con gli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma della Sardegna 6 novembre 2025, n. 31. Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, per l'introduzione di una sospensione generalizzata e indifferenziata dei procedimenti autorizzativi.

La disposizione regionale impugnata si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione, in quanto introduce una disciplina manifestamente irragionevole e fonte di ingiustificate disparità di trattamento.

Stabilendo che, nelle more dell'adozione di un regolamento regionale, non possa essere dato corso alle istanze di autorizzazione relative agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricadenti in aree non incluse tra le aree idonee, né possano essere presentate nuove istanze, fatte salve alcune limitate ipotesi, la previsione legislativa introduce un criterio di «blocco» procedimentale operante in modo automatico e generalizzato, senza prevedere, nel contempo, alcun criterio di differenziazione in relazione alle possibili e financo probabili diverse situazioni delle procedure autorizzatorie coinvolte. La sospensione si applica, infatti, indistintamente a procedimenti in fase iniziale e a procedimenti già istruiti o prossimi alla conclusione, a prescindere dallo stato di avanzamento dell'iter amministrativo, dall'entità degli investimenti già sostenuti o dalla concreta incidenza territoriale degli impianti progettati (quale, ad esempio, la presenza di cumulo di impianti nelle stesse aree, oppure no).

In tal modo, la legge regionale equipara situazioni oggettivamente eterogenee, trattandole in modo identico senza una ragionevole giustificazione, in violazione del principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 della Costituzione.

L'irragionevolezza della disciplina emerge altresì dalla scelta di subordinare la ripresa dell'attività procedimentale all'adozione di un regolamento regionale, senza che la legge preveda strumenti idonei a garantire la proporzionalità degli effetti prodotti nel periodo transitorio. Il legislatore regionale ha così introdotto una misura di carattere eccezionale — la sospensione generalizzata dei procedimenti — senza correlare tale effetto a una valutazione puntuale delle singole fattispecie né a criteri selettivi che consentano di distinguere tra interventi con diverso impatto e diversa rilevanza.

La disposizione censurata determina, inoltre, una disparità di trattamento tra operatori economici che si trovano in condizioni sostanzialmente analoghe, ma che risultano diversamente incisi dalla sospensione in ragione di fattori del tutto casuali, quali il momento di presentazione dell'istanza o lo stato procedimentale raggiunto alla data di entrata in vigore della legge. La disciplina regionale, in tal modo, attribuisce sposta il baricentro del procedimento su un asse che dà rilievo decisivo e, per certi versi, esclusivo, a elementi meramente temporali, non sorretti da alcuna *ratio* giustificatrice coerente con le finalità dichiarate della legge. In altri termini, così come congegnata attitudine la disposizione normativa produce esiti disomogenei all'interno dello stesso procedimento amministrativo, dal momento che determina trattamenti differenziati non in ragione delle caratteristiche dell'intervento, ma in funzione di circostanze meramente casuali e in alcun modo governabili dall'amministrazione.»

Per tali ragioni, si ritiene che l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 31 del 2025 violi l'art. 3 della Costituzione, introducendo una disciplina irragionevole e discriminatoria, che incide in modo uniforme e indifferenziato su situazioni profondamente diverse, senza adeguata giustificazione e senza un proporzionato bilanciamento degli interessi coinvolti.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma della Sardegna 6 novembre 2025, n. 31. Violazione dell'art. 41 della Costituzione, per compressione ingiustificata e sproporzionata della libertà di iniziativa economica privata.



La disposizione regionale impugnata viola anche l'art. 41 della Costituzione, in quanto introduce una limitazione ingiustificata e sproporzionata della libertà di iniziativa economica privata nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili.

La previsione, palesemente, incide, in via diretta sull'esercizio di attività economiche riconducibili a un settore strategico e regolato, precludendo in via automatica e indifferenziata l'accesso al mercato e la realizzazione di iniziative imprenditoriali che, in base alla normativa vigente, sarebbero altrimenti consentite e sottoposte a valutazione caso per caso.

La compressione della libertà di iniziativa economica non risulta accompagnata da un adeguato bilanciamento tra l'interesse pubblico perseguito e gli interessi privati incisi, né è sorretta da criteri selettivi o graduati idonei a circoscrivere l'impatto.

La sospensione disposta dalla legge regionale opera, inoltre, senza che sia prevista una verifica in concreto dell'effettiva compatibilità degli interventi progettati, né una ponderazione dell'incidenza delle singole iniziative sull'assetto territoriale o ambientale. La scelta legislativa si risolve così in un divieto temporaneo solo nominalmente — non essendo stato previsto alcun meccanismo alternativo al regolamento nell'ipotesi di mancata sua adozione nei termini. Il divieto è dunque, generalizzato, e prescinde da qualunque valutazione sostanziale delle singole attività economiche e che non si limita a conformarne l'esercizio, ma ne impedisce radicalmente l'avvio o la prosecuzione.

Sotto altro profilo, si evidenzia che la previsione di un termine per l'adozione di un regolamento regionale (ferme le riserve sopra espresse) non è idonea a rendere proporzionata la misura. Durante il periodo transitorio, infatti, l'attività economica resta integralmente preclusa per un'intera categoria di operatori, senza che la legge introduca meccanismi di salvaguardia, di gradualità o di compensazione idonei a contenere gli effetti della sospensione.

La libertà di iniziativa economica risulta così sacrificata in modo eccessivo, e comunque non ragionevole, rispetto alle finalità perseguite, mediante una tecnica normativa che trasforma una misura eccezionale in un vero e proprio ostacolo all'accesso al mercato.

Per tali ragioni, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 31 del 2025 viola l'art. 41 della Costituzione, in quanto incide in modo sproporzionato e irragionevole sulla libertà di iniziativa economica privata, introducendo una preclusione generalizzata e indifferenziata allo svolgimento di attività economiche lecite nel settore delle fonti di energia rinnovabile.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma della Sardegna 6 novembre 2025, n. 31. Violazione dell'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, per l'introduzione di una paralisi procedimentale priva di adeguati strumenti di governo e di garanzia.

La disposizione regionale impugnata si pone, altresì, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, in quanto compromette il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, introducendo una disciplina che determina una paralisi generalizzata dei procedimenti autorizzativi senza predisporre strumenti idonei a garantirne la gestione ordinata ed efficiente.

La previsione legislativa incide direttamente sull'organizzazione e sul funzionamento dell'amministrazione, impedendo agli uffici competenti di esercitare le proprie funzioni secondo criteri di continuità, efficienza e responsabilità.

La sospensione generalizzata dei procedimenti non è accompagnata da alcuna disciplina transitoria idonea a regolare la gestione delle istanze pendenti, né da criteri che consentano all'amministrazione di operare valutazioni selettive o di adottare soluzioni organizzative proporzionate alle diverse situazioni procedimentali.

Come detto nel motivo che precede, la legge regionale subordina la ripresa dell'attività amministrativa all'adozione di un regolamento, fissando un termine per la sua emanazione, ma senza prevedere meccanismi di salvaguardia in caso di ritardo o inerzia. In tal modo, l'assetto procedimentale resta esposto al rischio di una sospensione a tempo indefinito, essendo rimessa esclusivamente alla futura adozione di un atto di normazione secondario, con conseguente compromissione della certezza dell'azione amministrativa e della sua capacità di perseguire in modo efficace l'interesse pubblico tracciato nelle linee generali dalla legislazione statale.

In tal modo, la legge regionale condiziona l'operatività dell'esercizio della funzione amministrativa a un evento futuro e incerto, con il serio rischio di trasformare l'inerzia regolamentare in un fattore strutturale di disfunzione dell'azione amministrativa.

Appare evidente che la mancata adozione del regolamento si risolverebbe, di fatto, nel divieto assoluto di installazione di impianto FER nelle aree non idonee. In tal modo si comprometterebbe in via definitiva, il principio voluto dal legislatore statale in base al quale la qualificazione di un'area come non idonea non può assumere il significato asso-



luto di area in cui non è possibile l'installazione di impianti. La qualificazione, come detto, e di recente ribadito anche da codesta Corte costituzionale (sentenza n. 184 del 2025), assume esclusivamente una connotazione semplificatoria all'interno del procedimento autorizzatorio.

La disciplina censurata determina inoltre un effetto di disorganizzazione sistemica, in quanto priva l'amministrazione di ogni margine di valutazione e di gestione attiva dei procedimenti, trasformando una funzione amministrativa ordinaria in una mera attesa dell'adozione di una fonte regolamentare. In tal modo, l'azione amministrativa non risulta più orientata al conseguimento di risultati concreti, ma viene sospesa in via generalizzata, in contrasto con i principi di buon andamento e di effettività che l'art. 97 della Costituzione impone.

Per tali ragioni, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 31 del 2025 viola l'art. 97 della Costituzione, introducendo una disciplina che compromette il corretto esercizio della funzione amministrativa, determina una paralisi procedimentale priva di adeguata regolazione e si pone in contrasto con i principi di efficienza, continuità e imparzialità dell'azione amministrativa.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima la legge regionale n. 31 del 2025 della Regione autonoma della Sardegna, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri;*
- 2. legge regionale Sardegna n. 31 del 2025.*

Roma, 12 gennaio 2026

L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA

26C00007

N. 3

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 23 gennaio 2026
(della Corte d'appello di Ancona)*

Parlamento – Immunità parlamentari – Domanda risarcitoria proposta, in via riconvenzionale, in un giudizio civile, nei confronti dell'on. Vittorio Sgarbi, deputato all'epoca dei fatti, per dichiarazioni, rese *extra moenia*, in un *post* pubblicato su *Facebook*, nei riguardi di Alex Marini – Deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato nell'esercizio delle sue funzioni.

– Deliberazione della Camera dei deputati dell'8 maggio 2024 (doc. IV-ter, n. 6-A).

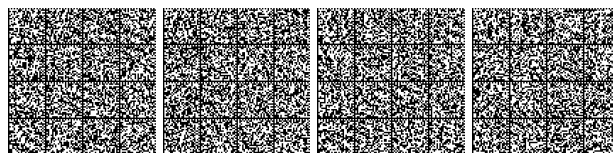
LA CORTE DI APPELLO DI ANCONA

SECONDA SEZIONE CIVILE

La Corte di appello di Ancona, composta da:

- dott. Guido Federico, Presidente;
- dott.ssa Maria Ida Ercoli, consigliere;
- dott.ssa Anna Bora, consigliere-relatore;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in grado di appello iscritta al n. r.g. 404/2021 promossa da Vittorio Sgarbi (C.F. SGRVTR52E08D548E), rappresentato e difeso dall'avv. Giampaolo Cicconi (PEC: giampaolo.cicconi@avvocaticamerino.legalmail.it), appellante;



Contro Alex Marini (C.F. MRNLXA77T21L174C), rappresentato e difeso dall'avv. Rosa Michela Rizzi (PEC: avvrosarizzi@recapitopec.it), appellato.

FATTI DI CAUSA

I.) Con la sentenza n. 354/2021, pubblicata il 6 aprile 2021, il Tribunale di Macerata, pronunciando sulla domanda risarcitoria proposta da Sgarbi Vittorio nei confronti di Marini Alex per le dichiarazioni asseritamente diffamatorie, lesive dell'onore e della reputazione dell'attore rese in occasione della nomina del medesimo quale Presidente del Museo di arte moderna e contemporanea di Trento e di Rovereto (nel prosieguito, per brevità, M.A.R.T.), avvenuta con delibera della Giunta provinciale n. 509 del 12 aprile 2019 e sulla domanda riconvenzionale, avente il medesimo oggetto, proposta dal convenuto Marini nei confronti dell'attore per le dichiarazioni espresse da quest'ultimo in relazione alla stessa vicenda, ha respinto la domanda proposta da parte attrice e, in accoglimento di quella riconvenzionale, ha condannato l'attore a versare al convenuto, a titolo di risarcimento, la somma di euro 15.000,00, oltre interessi legali dalla pronuncia al saldo, e a rifondere alla controparte le spese processuali, liquidate in complessivi euro 4.000,00 per compenso, oltre accessori dovuti per legge.

In particolare il primo giudice, respinta l'eccezione di incompetenza territoriale, ha rilevato che le affermazioni contestate dall'attore rientravano, in parte, nell'esercizio del diritto di cronaca (quelle aventi ad oggetto una condanna penale riportata dall'attore medesimo) e, in parte, risultavano scriminate dall'esercizio del diritto di cronaca e di critica (quelle relative al presunto carattere «politico» della nomina).

Quanto alla domanda riconvenzionale il Tribunale, ritenuta tardiva l'eccezione pregiudiziale di improcedibilità per omesso espletamento della procedura di mediazione (perché sollevata solo con la prima memoria depositata ex art. 183, comma sesto c.p.c.) e reputato infondato il richiamo all'art. 68 della Costituzione (non avendo — nel caso in esame — l'attore manifestato opinioni nell'esercizio delle proprie funzioni di parlamentare), ha rilevato che le espressioni contestate risultavano oggettivamente lesive dell'onore e della reputazione del convenuto.

II.) Ha proposto appello Sgarbi Vittorio che, riepilogata la vicenda, anche processuale, ha censurato la sentenza impugnata, rilevando, con riferimento alla domanda dal medesimo proposta, la valenza offensiva delle espressioni pronunciate dal Marini e, in ordine alla domanda riconvenzionale, la violazione ed omessa applicazione dell'art. 51 c.p., degli articoli 21 e 68 della Costituzione e dell'art. 3 della legge n. 140/2003: dato atto di aver inviato egli stesso la richiesta di deliberazione alla Camera dei deputati con PEC del 7 aprile 2021, subito dopo la pubblicazione della sentenza appellata, ha chiesto, previa sospensione della efficacia esecutiva della sentenza impugnata, in riforma della stessa, l'accoglimento della domanda risarcitoria e la reiezione di quella avversaria, con vittoria delle spese processuali.

III.) Si è costituito Marini Alex che ha contestato integralmente l'impugnazione domandando la reiezione della istanza di inibitoria, rimettendosi alla Corte di appello sulla richiesta di sospensione del procedimento ed invio degli atti alla Camera dei deputati in base alla legge n. 140/2003 e chiedendo, nel merito, di respingere ogni domanda proposta dall'appellante, con conseguente conferma della sentenza impugnata e vittoria delle spese di lite.

IV.) Con ordinanza del 9-24 giugno 2021 il Collegio ha sospeso la efficacia esecutiva della sentenza impugnata e ha disposto la trasmissione di copia degli atti alla Camera dei deputati sospendendo, per l'effetto, giudizio di appello ai sensi dell'art. 3 della legge n. 140/2003, invocato dall'appellante.

Fissata l'udienza dell'11 maggio 2022 per la prosecuzione del processo, in seguito al ricorso depositato da quest'ultimo il 22 gennaio 2022, l'appellante, nel corso del procedimento, ha depositato la delibera della Camera dei deputati nel frattempo intervenuta (v. note di trattazione scritta del 9 maggio 2024); la causa è stata quindi trattenuta in decisione in data 19 settembre 2024, assegnando alle parti i termini di cui all'art. 190 c.p.c. per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica.

ESPOSIZIONE DELLE RAGIONI DEL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE

1.) Giova premettere, in fatto, che, come risulta dagli scritti difensivi delle parti e dalla documentazione prodotta, le affermazioni contestate dall'attore, odierno appellante, perché lesive dei suoi diritti della personalità costituzionalmente garantiti, all'onore, alla reputazione e all'oblio — contenute in pubblicazioni a stampa e *on-line* — riguardano la nomina del prof. Sgarbi quale Presidente del M.A.R.T. e, come rilevato dal primo giudice, sono raggruppabili in due categorie:

da un lato il Marini avrebbe giudicato inopportuna la nomina di Sgarbi stante la sua precedente condanna per truffa aggravata ai danni dello Stato («... Sgarbi è un pregiudicato, condannato in via definitiva per truffa aggravata e



falso ai danni dello Stato... Sgarbi era spessissimo assente dal luogo di lavoro ed inventava giustificazioni e malattie inesistenti per tenerselo stretto ...»; «... Sgarbi è stato condannato definitivamente per truffa ai danni dello Stato in quanto assenteista quando lavorava per la Soprintendenza ai beni storici e artistici di Venezia ...»; «... ritengo inopportuno affidare la presidenza di un museo pubblico ad un pregiudicato condannato in via definitiva per truffa aggravata e continuata e falso ai danni dello Stato. Dalla lettura degli atti processuali risulta evidente come Sgarbi si sia assentato assai spesso dal lavoro pubblico che ricopriva presso la Soprintendenza di Venezia per svolgere altre attività. Peggio, per giustificarsi egli proposte spiegazioni fra il fantasioso e l'inverosimile. A fronte di ciò, che esempio si pensa potrebbe dare ai dipendenti del Mart?»; «... Sgarbi è un pregiudicato, dunque inadatto a presiedere un ente pubblico ...»);

dall'altro, secondo la prospettazione del convenuto, odierno appellato, Sgarbi sarebbe stato nominato Presidente del M.A.R.T. anche per ragioni di vicinanza politica al Presidente della Giunta provinciale Maurizio Fugatti («... si tratta di una nomina squisitamente politica, perché Sgarbi è politicamente affine alla destra e a Fugatti. E questo lo rende impresentabile ...»; «... Sgarbi è un politico in attività, schierato a destra, che viene dato in sintonia col Presidente della provincia Fugatti. Al di là delle tante parole che si sprecano a giustificare la scelta, non dovremmo forse arguire che la sua nomina possa scaturire anche da questa "affinità"? Ci pare assai probabile e di conseguenza riprovevole»; «... Sgarbi è orientato a destra in Parlamento, dunque la sua nomina, da parte di Fugatti, è un favore tra politici vicini di schieramento ...»).

2.) Le dichiarazioni offensive dedotte dal Marini a sostegno della domanda riconvenzionale, accolta dal Tribunale, contestata dall'appellante, sono contenute in un *post* su *Facebook* del 6 maggio 2019 avente il seguente tenore:

«La mia replica a due inetti, una del Pd, l'altro dei 5 Stelle, pagati 6 mila euro al mese per dire castronerie. Tra i depensanti in carica nel Consiglio provinciale del Trentino, lautamente pagati per la loro assoluta incompetenza, ci sono tale ... del Pd, partito disperso, e tale Alex Marini del Movimento 5 stelle (ridotte a 2). Uniti nella loro caparbia ignoranza nel contrastare il perfetto parere di Raffaele Cantone, Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il quale ha indicato che "l'incarico di Presidente del Mart non ha deleghe gestionali" (al di là della mia persona), in quanto non è "amministratore di ente pubblico", funzione delegata al direttore del Mart, che è "ente pubblico non economico senza fini di lucro, istituito allo scopo di custodire, conservare, valorizzare e promuovere lo studio e la conoscenza dell'arte moderna e contemporanea", come ai due depensanti non sarebbe consentito per la loro acclarata e locupletata incompetenza.

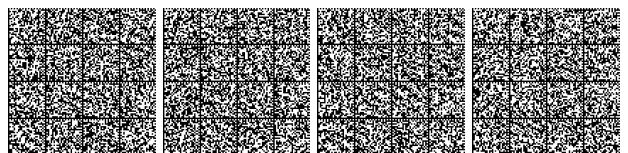
In maniera precisa Cantone ha stabilito che "circa l'incarico di Presidente del CDA del Mart, il regolamento non prevede attribuzioni gestionali". Mi pare chiarissimo: per qualunque Presidente, non per me che, rispetto ai due depensanti, non percepisco stipendio, né indennità, in una dimensione culturale e morale ignota ai due inutilmente e dannosamente pagati (6.000,00 euro + rimborsi vari). La posizione di Cantone è chiarissima e tombale per i due inetti che, non sapendo leggere, chiamano "pagliacciata" la sentenza di Cantone. Spero che li denunci. Con i loro argomenti inesistenti essi si rivelano onanisti, con la destra e con la sinistra. Io prestando il mio impegno gratuitamente, rispetto a loro (con i loro 6.000,00 euro + rimborsi) sono stato "non imposto politicamente", ma scelto culturalmente, per chiara fama, come a loro non sarebbe mai toccato, nel buio in cui annaspiano le loro menti ottenebrate».

3.1) L'odierno appellante ha depositato la delibera della Camera dei deputati che — nella seduta dell'8 maggio 2024 — all'esito della discussione avente ad oggetto la relazione della Giunta per le autorizzazioni sulle richieste di deliberazione in materia di insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, comma primo, della Costituzione, ha approvato la proposta della Giunta di stabilire, in base a detta disposizione, la insindacabilità delle opinioni — di cui si discute nel presente procedimento — espresse dal dott. Sgarbi, deputato all'epoca dei fatti.

3.2) A seguito della pronuncia della Camera dei deputati l'appellato ha chiesto di proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e di rinviare il giudizio alla Corte costituzionale per valutare il conflitto di attribuzione e verificare il nesso che — secondo la Camera dei deputati — esisterebbe tra le espressioni di Sgarbi Vittorio nei confronti del Marini e la sua attività parlamentare.

4.) Tanto premesso, si ritiene che la delibera adottata dalla Camera dei deputati riveli un non corretto esercizio delle attribuzioni riservate a detto organo istituzionale in ordine al potere di valutare la condotta addebitata al dott. Sgarbi in relazione alle opinioni manifestate dal medesimo in un *post*, su *Facebook*, del 6 maggio 2019, sopra trascritte.

4.1) La Giunta nella proposta approvata dalla Camera — rilevata la esigenza più volte manifestata dalla Giunta e dalla Assemblea in vari precedenti, anche della pregressa legislatura, di «pervenire ad un criterio ermeneutico della insindacabilità dei parlamentari che vada oltre la formalistica ricerca dell'atto tipico pregresso» — sostiene che le dichiarazioni in esame sono inquadrabili nella «critica politica rilevante ai sensi e per gli effetti di quanto prevede l'art. 3, comma 1, legge n. 140/2003 — rivolta al consigliere Alex Marini. Della critica politica ricorrono sia il requisito soggettivo trattandosi con tutta evidenza di contrasti intercorsi tra soggetti politici attivi, un parlamentare e due consiglieri provinciali in carica, sia il requisito oggettivo, vertendo la polemica in esame su una nomina, quella di Presidente del M.A.R.T., che è di competenza di un organo politico, la Giunta provinciale di Trento.



Che si tratti di polemica squisitamente politica è confermato dal fatto che le dichiarazioni dell'onorevole Sgarbi seguono quelle in cui il consigliere Marini attacca lo Sgarbi stesso con toni piuttosto accesi e coloriti definendo, tra l'altro, la sua nomina a Presidente del M.A.R.T. come squisitamente politica perché Sgarbi è affine alla destra e a Fugatti».

4.2) Pertanto il presupposto su cui si fonda la citata delibera è costituito dalla riconducibilità delle opinioni espresse ad un contrasto tra soggetti politici (da un lato, il consigliere provinciale Marini, esponente del Movimento 5 Stelle, e, dall'altro, il parlamentare Sgarbi «affine alla destra e a Fugatti» (che, come si è detto, all'epoca, era il Presidente della Giunta provinciale) e alla attività di critica e denuncia politica, cui l'art. 3 della legge n. 140/2003 estende la garanzia della insindacabilità, connessi alla nomina del Presidente del M.A.R.T., di competenza di un organo politico, avendo il consigliere Marini criticato lo stesso Sgarbi «con toni piuttosto accesi e coloriti».

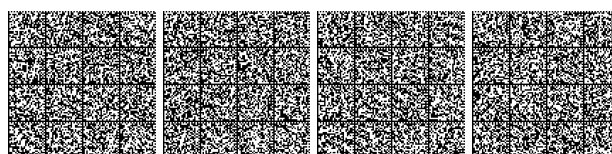
4.3) Tale impostazione, tuttavia, si pone in contrasto con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale — in materia di applicazione ed interpretazione dell'art. 68, comma primo, della Costituzione, — secondo cui «per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento — al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione — è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenza n. 55 del 2014). Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: *a*) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (sentenze n. 55 del 2014 e n. 305 del 2013, tra le ultime), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; *b*) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero «contesto politico» entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011).

Quanto ai parametri di tale indagine, il «contesto politico» o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale, anche dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni esterne si possano collocare, non vale in sé a connotarle come espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del particolare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative della Camera, e non di un privilegio personale conseguente alla mera qualità di parlamentare), bensì una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione» (Corte costituzionale n. 144/2015).

La necessità del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni, ribadita dalla Corte costituzionale (sentenza n. 241/2022) è stata evidenziata anche dai giudici di legittimità i quali hanno osservato che l'art. 3, legge n. 140/2003, pur ampliando il concetto di espressione del voto garantito dall'art. 68, comma primo, della Costituzione, non ha mutato il principio del legame funzionale necessario per la configurazione della giustificazione contenuta nella citata norma costituzionale fra le opinioni espresse e l'esercizio delle funzioni parlamentari, con la conseguenza che, per l'attività svolta *extra moenia*, continua a rilevare il nesso funzionale tra l'attività e la funzione protetta che consente di distinguere le opinioni del parlamentare riconducibili alla mera manifestazione del pensiero, garantita ad ogni cittadino, da quelle che riguardano l'esercizio della funzione parlamentare (tra le altre, Cassazione n. 20285/2011; Cassazione civ. n. 10824/2016).

Pertanto se è vero che l'art. 68, comma primo, della Costituzione, anche alla luce delle disposizioni di attuazione di detta norma e in particolare dell'art. 3 della legge n. 140/2003, consente di ritenere insindacabili e quindi coperte da immunità, non solo l'attività svolta nella sede del Parlamento, nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ma anche — come nel caso di specie — le manifestazioni o esternazioni *extra moenia* del parlamentare, è però necessaria, la sussistenza di un nesso funzionale tra l'esercizio delle funzioni parlamentari e dette esternazioni *extra moenia*, nel senso sopra delineato, non essendo invece sufficiente a connotarle come espressive della funzione parlamentare il contesto politico nel quale si inseriscono.

4.4) Nella fattispecie in esame non sono ravvisabili attività parlamentari che possano determinare un nesso funzionale tra le dichiarazioni oggetto del presente procedimento e la funzione di parlamentare, all'epoca svolta dall'odierno appellante, atteso che le espressioni di cui si discute sono state pronunciate in seguito ad un contrasto insorto tra le parti concernente la nomina del Presidente del M.A.R.T., di competenza della Giunta provinciale di Trento, e quindi nell'ambito di questioni che esulano dalle attività parlamentari, che non hanno alcun collegamento con dette attività: dette espressioni, dunque, sono state rese al di fuori dell'esercizio di attività funzionale, riconducibile alla qualità di deputato.



Tale conclusione trova conferma nelle affermazioni dello stesso Sgarbi, contenute nello scritto sopra riportato, dalle quali si desume che il medesimo non ha svolto alcuna attività parlamentare inerente alla specifica questione, avendo egli evidenziato di essere stato «scelto culturalmente, per chiara fama» ai fini dell'espletamento del suddetto incarico.

Inoltre nella relazione della Giunta per le autorizzazioni, approvata dalla Camera, manca qualsiasi riferimento ad atti parlamentari del dott. Sgarbi ai quali le esternazioni di cui si tratta dovrebbero essere collegate, essendo anzi stata rilevata la esigenza di pervenire ad un «criterio ermeneutico che vada oltre la formalistica ricerca dell'atto tipico pregresso».

4.5) Per le considerazioni svolte si ritiene che, nella specie, non siano configurabili i requisiti ai quali, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale in precedenza citata, è subordinata la garanzia di insindacabilità ai sensi dell'art. 68, comma primo, della Costituzione non essendo individuabile alcuna attività parlamentare, anche atipica, che possa valere come parametro di riferimento per la verifica della sussistenza del nesso funzionale e non essendo a tal fine sufficiente la mera esistenza di un contesto politico nel quale le dichiarazioni sono state rese, invece valorizzato nella delibera della Camera; in altri termini le espressioni e le frasi di cui si discute, sopra trascritte, non risultano divulgate di alcun atto parlamentare attribuibile al deputato Sgarbi e non possono quindi essere ritenute opinioni espresse nell'esercizio della funzione.

Ne consegue, ad avviso di questo Collegio, che, alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale e conformemente a quanto espresso sul punto dalla giurisprudenza di legittimità, non può operare, nella fattispecie in esame, la prerogativa della insindacabilità prevista dall'art. 68 della Costituzione.

Pertanto il dott. Sgarbi, esprimendo le opinioni sopra trascritte, non ha esercitato alcuna funzione parlamentare, ma ha esercitato il proprio diritto di cronaca e di critica ai sensi dell'art. 21 della Costituzione la sussistenza dei cui limiti è tuttavia demandata all'esclusivo accertamento da parte dell'Autorità giudiziaria.

La Camera dei deputati, con la deliberazione adottata nella seduta in data 8 maggio 2024, ha invece precluso detto vaglio, privando la Corte di appello delle proprie prerogative giurisdizionali, in violazione degli articoli 68 e 102 della Costituzione.

5.) In presenza di una delibera parlamentare di insindacabilità delle opinioni espresse dall'appellante Sgarbi Vittorio, si ritiene necessario sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in conformità alla richiesta in tal senso avanzata dall'appellato Marini Alex.

Infatti la deliberazione della Camera, adottata nell'esercizio della potestà ad essa spettante, produce l'effetto di obbligare il giudice ad adeguarsi alla valutazione dalla stessa compiuta, a meno che egli non ritenga che la Camera stessa, con la dichiarazione di insindacabilità, non abbia correttamente esercitato il proprio potere, per vizi *in procedendo*, oppure — come nel caso di specie — perché «mancavano i presupposti di detta dichiarazione — tra i quali essenziale quello del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare — ...» (Corte costituzionale n. 265/1997 che richiama, sul punto, Corte costituzionale n. 443/1993): «in tale ultima ipotesi, tuttavia, il giudice non è abilitato a disattendere direttamente la valutazione dell'organo parlamentare, bensì può solo provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando il conflitto di attribuzione» (Corte costituzionale n. 265/1997 che, sul punto, richiama Corte costituzionale n. 1150/1988).

Va infine rilevato che nella specie sono ravvisabili i requisiti soggettivo e oggettivo per sollevare il conflitto di attribuzione (Corte costituzione n. 97/2012), atteso che — quanto al primo — questa Corte è organo competente a decidere, in grado di appello, sulla eventuale illiceità della condotta posta in essere dall'appellante Sgarbi mediante lo scritto sopra indicato (ritenuta sussistente dal primo giudice) e — quanto al secondo — si discute della esistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 68 della Costituzione nonché della lesione di attribuzioni costituzionalmente garantite.

P.Q.M.

La Corte di appello di Ancona;



Visti gli articoli 134 della Costituzione e 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sollevando il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e ricorre alla Corte perché:

1. dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati il potere di qualificare come insindacabili le opinioni espresse da Vittorio Sgarbi — deputato all'epoca dei fatti — nel post pubblicato sulla sua pagina Facebook il 6 maggio 2019, in quanto esercitato al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 68, comma primo, della Costituzione;

2. annullare la relativa deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta dell'8 maggio 2024.

Indica ai fini delle comunicazioni i seguenti indirizzi PEC:

prot.ca.ancona@giustiziacert.it

civile.ca.ancona@giustiziacert.it

Si allegano il fascicolo d'ufficio ed i seguenti documenti:

a) copia deliberazione della Camera dei deputati in data 8 maggio 2024;

b) copia del post pubblicato dal dott. Sgarbi sulla pagina Facebook il 6 maggio 2019.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di sua competenza.

Così deciso in Ancona, il 12 febbraio 2025

Il Presidente: FEDERICO

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 176/2025, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale — 1^a Serie speciale — n. 49 del 3 dicembre 2025.

26C00016

N. 6

Ordinanza del 12 dicembre 2025 del Giudice di pace di Gaeta nel procedimento civile promosso da Costanza Michela Gravina contro il Ministero della giustizia

Ordinamento giudiziario – Giudice onorario – Previsione che ai magistrati onorari del ruolo ad esaurimento, confermati ai sensi dell'art. 29 del decreto legislativo n. 116 del 2017, che esercitano le funzioni in via non esclusiva, è corrisposto un compenso annuo di euro 25.000, al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in dodici mensilità – Previsione che sopprime per i magistrati onorari non esclusivisti, l'indennità giudiziaria prevista dal previgente art. 29, comma 7, del decreto legislativo n. 116 del 2017.

- Legge 15 aprile 2025, n. 51 (Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria), art.1 nella parte in cui introduce l'art. 31-ter, comma 1, nel decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57) e «nella parte in cui sopprime, per i magistrati onorari non esclusivisti, l'indennità giudiziaria prevista dal previgente art. 29, comma 7, del D. Lgs. n. 116/2017».

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI GAETA

Il giudice di pace di Gaeta, in persona del dott.ssa Cecilia Bonacci, nel procedimento civile iscritto al n. 1795/2025 R.G. promosso dalla dott.ssa Costanza Michela Gravina, rappresentata e difesa come in atti, — ricorrente — contro Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, — convenuto —



OSSERVA

1. - *In fatto*

1. Con ricorso per decreto ingiuntivo depositato in data 5 dicembre 2025 la dott.ssa Costanza Michela Gravina ha chiesto la condanna del Ministero della giustizia al pagamento della somma di euro 2.888,68, ovvero di quella maggiore o minore ritenuta di giustizia nei limiti della competenza di questo ufficio, a titolo di differenze tra il compenso annuo lordo percepito sino al 30 aprile 2025, nella veste di magistrato onorario «non esclusivista», e quello erogato a decorrere dal 1° maggio 2025 all'indomani dell'entrata in vigore della legge 15 aprile 2025, n. 51.

2. La ricorrente espone di essere stata nominata Vice Procuratore Onorario presso la Procura della Repubblica di Latina con delibera del Consiglio superiore della magistratura del 6 luglio 2011 e successivo decreto ministeriale del 21 novembre 2011, svolgendo da allora in via continuativa attività requirente nelle udienze penali dinanzi al Tribunale di Latina e al giudice di pace di Gaeta, oltre alle ulteriori attività investigative sia requirenti che di redazione degli atti civili delegate dal Procuratore della Repubblica.

3. A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, e, in particolare, dell'art. 29 come modificato dall'art. 1, comma 629, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, la ricorrente ha superato la prova valutativa ivi prevista ed è stata quindi stabilmente confermata in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età, come risulta dalla delibera del Consiglio superiore della magistratura del 15 gennaio 2025 e dal decreto ministeriale del 4 febbraio 2025.

4. In base al previgente art. 29, comma 7, del decreto legislativo n. 116/2017, la dott.ssa Gravina, in quanto magistrato onorario confermato che non aveva optato per il regime esclusivo ed era rimasta iscritta all'albo degli avvocati, percepiva un compenso parametrato allo stipendio e alla tredicesima mensilità spettanti al 31 dicembre 2021 al personale amministrativo giudiziario di Area III, posizioni economiche F3, F2 e F1, con esclusione degli incrementi contrattuali successivi al triennio 2019-2021, e percepiva altresì una distinta indennità giudiziaria in misura pari all'indennità di amministrazione spettante al suddetto personale amministrativo di Area III. Restavano escluse solo le voci accessorie legate al lavoro straordinario e al fondo risorse decentrate.

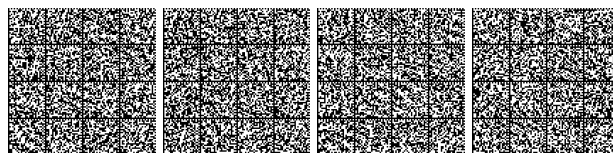
5. Sulla scorta di tale disciplina, il compenso complessivo annuo lordo della ricorrente ammontava ad euro 30.777,36, distribuiti in dodici mensilità, come risulta dai cedolini prodotti in atti. Quanto al profilo quantitativo dell'attività, trovava applicazione l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017 che imponeva una modulazione dell'impegno idonea a consentire lo svolgimento di altre attività lavorative o professionali; nella concreta organizzazione dell'ufficio, ciò si traduceva, per la dott.ssa Gravina, in un impegno ordinario pari a due giornate settimanali, come risulta dalla documentazione prodotta.

6. La successiva legge 15 aprile 2025, n. 51, recante «Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria», entrata in vigore il 1° maggio 2025, ha abrogato, tra le altre disposizioni, il citato art. 29 del decreto legislativo n. 116/2017 ed ha introdotto il nuovo art. 31-ter del medesimo decreto. Tale disposizione, al comma 1, stabilisce che ai magistrati onorari del ruolo ad esaurimento, non titolari del regime esclusivo, è corrisposto un compenso annuo lordo fisso pari ad euro 25.000,00 per un impegno determinato in sedici ore settimanali, ferme restando le relative contribuzioni previdenziali e assistenziali.

7. La ricorrente deduce che, in applicazione dell'art. 31-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017, il suo trattamento economico, a decorrere dal 1° maggio 2025, si è ridotto ad un compenso annuo lordo fisso di euro 25.000,00, con contestuale soppressione dell'autonoma voce di indennità giudiziaria prevista dal previgente art. 29, comma 7, e con ridefinizione meramente formale dell'impegno in sedici ore settimanali che, nella prassi dell'ufficio, continuano a tradursi in due giornate complete di udienza, cui si aggiungono, in talune settimane, ulteriori giornate per esigenze di servizio.

8. La documentazione in atti, in particolare il raffronto tra i cedolini da febbraio a maggio 2025 e quelli da luglio a ottobre 2025 inclusi, evidenzia una riduzione annua lorda pari ad euro 5.777,36, che per il primo semestre di applicazione della riforma (dal 1° maggio al 1° novembre 2025) si traduce nel minor importo di euro 2.888,68 chiesto in questa sede. La ricorrente afferma che il carico di lavoro non ha subito alcuna diminuzione, come dimostrano i ruoli d'udienza e le certificazioni sulla durata delle udienze prodotte in atti, e che, anzi, in alcuni periodi l'impegno effettivo si è esteso a tre o quattro giornate settimanali.

9. Sulla base di tali presupposti, la parte attrice sostiene che la riduzione strutturale del compenso, così come delineata dall'art. 31-ter, comma 1, e dalla soppressione della pregressa indennità giudiziaria, determini una violazione degli articoli 3, 36, 97, 101, 106 e 117, primo comma, della Costituzione, nonché, quanto al profilo specifico della soppressione dell'indennità, degli articoli 3 e 53 della Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di prelievi speciali sul trattamento economico dei magistrati.



10. Questo giudice di pace, ritenuta rilevante la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla ricorrente, deve rimetterla alla Corte costituzionale.

2. - In diritto. Rilevanza della questione

12. Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata dal giudice quando la norma denunciata debba essere applicata nel giudizio *a quo* e il dubbio di costituzionalità non appaia manifestamente infondato. Nel caso in esame, l'oggetto della domanda è costituito dal pagamento delle differenze tra il trattamento economico determinato in base al previgente art. 29, comma 7, del decreto legislativo n. 116/2017 e quello ridisegnato dall'art. 31-ter, comma 1, del medesimo decreto, come introdotto dall'art. 1 della legge n. 51/2025, nonché dalle somme corrispondenti alla soppressione dell'indennità giudiziaria.

13. È pacifico tra le parti ed è stabilito dalla legge che, per il periodo successivo al 1° maggio 2025, il compenso spettante alla ricorrente si fonda unicamente sulla disciplina dell'art. 31-ter, comma 1, decreto legislativo n. 116/2017, mentre il precedente regime di cui all'art. 29, comma 7, è stato abrogato. Pertanto, ai fini della decisione sulla fondatezza della domanda, questo giudice non può prescindere dall'applicazione della disciplina introdotta dalla legge n. 51/2025. Se la disposizione dovesse essere ritenuta conforme a Costituzione, il ricorso sarebbe destinato al rigetto; se, al contrario, la Corte costituzionale ne dichiarasse l'illegittimità nei termini prospettati, la pretesa della ricorrente troverebbe fondamento nel ripristino del precedente trattamento economico, nei limiti di competenza dell'ufficio.

14. La questione è dunque rilevante, poiché la decisione del presente giudizio dipende dalla validità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 51/2025, nella parte in cui introduce l'art. 31-ter, comma 1, con riduzione del compenso annuo lordo a euro 25.000,00 per i magistrati onorari non esclusivisti, e nella parte in cui comporta la soppressione della pregressa indennità giudiziaria.

15. Risulta altresì dai documenti prodotti nel merito che l'attività lavorativa sotto il profilo quantitativo e qualitativo è la medesima prima e dopo l'entrata in vigore della disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita. Ciò è comprovato dall'esame delle attestazioni della durata di ciascuna udienza, dai quali si evince che, a fronte di una consistente riduzione del trattamento economico, non vi è stata alcuna corrispondente riduzione del carico di lavoro, rimasto immutato prima e dopo la detta legge n. 51/2025.

3. - Non manifesta infondatezza in riferimento agli articoli 3, 36, 97, 101 e 106 della Costituzione.

15. La Corte costituzionale ha più volte affermato che il legislatore può incidere sul trattamento economico dei dipendenti pubblici, inclusi i magistrati, ma solo nel rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione, nonché tenendo conto del collegamento tra remunerazione e garanzie di indipendenza e buon andamento della funzione giurisdizionale. Nella sentenza n. 223 del 2012 (ECLI:IT:COST:2012:223), la Corte ha esaminato il contributo di solidarietà imposto sui trattamenti remunerativi e pensionistici più elevati, valorizzando il carattere temporaneo delle misure, la riconducibilità a condizioni eccezionali di finanza pubblica e la proporzionalità del sacrificio rispetto alla maggiore capacità contributiva.

16. Successivamente, in decisioni relative al differimento del trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici (sentenze n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023), la Corte ha ribadito che interventi inizialmente giustificati da esigenze emergenziali possono perdere compatibilità con gli articoli 3 e 36 della Costituzione quando si trasformano in assetti stabili e strutturali, non più sorretti da un'effettiva ragione eccezionale e non accompagnati da adeguate misure compensative.

17. Questi principi sono evidentemente applicabili anche ai magistrati onorari c.d. confermati a seguito del superamento delle procedure valutative di cui all'art. 29 del decreto legislativo n. 116/2017 come modificato dall'art. 1, comma 629, della legge n. 234/2021, come la ricorrente nel presente giudizio *a quo*.

18. Questa effettiva e concreta equiparabilità, ai fini della presente questione, risulta dall'esame del merito dei fatti dedotti con valutazione in concreto da parte del giudice procedente, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia nelle numerose cause relative ai magistrati onorari italiani, C-658/18, C-236/20, C-41/23, C-253/24 (ECLI: ECLI:EU:C:2020:572; ECLI: ECLI:EU:C:2022:263; ECLI: ECLI:EU:C:2024:554; ECLI: ECLI:EU:C:2025:660).

19. Nel caso in esame è chiaro che i magistrati onorari sono vincitori di concorso, hanno sviluppi remunerativi legati alle valutazioni di professionalità ed all'anzianità, ed hanno la possibilità di accedere ad incarichi di secondo grado, semidirettivi, direttivi e di legittimità, caratteristiche non presenti per i magistrati onorari.

20. Tuttavia, i principi remunerativi costituzionali ed eurounitari per la tutela delle funzioni giurisdizionali devono essere applicati anche ai magistrati onorari, che sono comparabili ai magistrati onorari almeno per consentirgli di evitare riduzioni *in peius* del compenso che incidono sulla loro autonomia e indipendenza.



21. I magistrati onorari confermati fino a settanta anni, infatti, sono soggetti in base alle disposizioni della legge n. 51/2025 a valutazioni quadriennali di professionalità, sia pure senza alcun beneficio economico, salva la possibilità di cessare dalle funzioni per inidoneità su decisione del Consiglio superiore della magistratura.

22. Secondo la stessa legge, essi hanno i medesimi doveri deontologici dei magistrati e sono tenuti a formazione professionale costante, nonché soggetti alla vigilanza dei capi degli uffici giudiziari ed a procedimento disciplinare che si conclude con decisione di archiviazione o di condanna da parte del Consiglio superiore della magistratura.

23. I magistrati stabilizzati non esclusivisti, come la ricorrente, assicurano la loro disponibilità secondo il programma lavorativo definito, rispettivamente, dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica presso il tribunale in conformità alle indicazioni elaborate dal Consiglio superiore della magistratura, tenendo conto della necessità che nell'orario complessivo siano comprese sia le attività da svolgere in udienza sia quelle preparatorie e conseguenti all'udienza medesima nonché le attività di formazione.

24. Quanto alle attribuzioni processuali esse sono aumentate come quantità e qualità dalla legge n. 51/2025, che attribuisce ai vice procuratori onorari (come la ricorrente) non soltanto la possibilità di svolgere tutti gli atti delle indagini preliminari nel procedimento davanti al giudice di pace e in quello per reati con pena fino a quattro anni di reclusione davanti al tribunale, ma anche quella di rappresentare il pubblico ministero nelle udienze penali davanti al giudice di pace, in quelle davanti al tribunale in composizione monocratica e in tutte i giudizi in materia civile, di lavoro o fallimentare (attribuzione inserita proprio dalla detta legge e non prevista fino al 1° maggio 2025, data della sua entrata in vigore).

25. Quanto alle condizioni di lavoro già il decreto legislativo n. 116/2017 e la legge n. 234/2021 avevano garantita la copertura previdenziale e assistenziale, mentre la legge n. 51/2025 ha esteso dette coperture all'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, all'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, all'assicurazione contro le malattie ed all'assicurazione di maternità, nonché - all'atto della cessazione dal servizio - la pensione I.V.S. e il T.F.R. secondo i requisiti anagrafici e contributivi maturati.

26. Ai magistrati onorari confermati si applica, in quanto compatibile, il contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto funzioni centrali, per la disciplina dei permessi, delle assenze e dei congedi, a dimostrazione che si tratta di personale di magistratura stabilmente inserito nell'organizzazione giudiziaria e tenuto a giustificare dette assenze dall'ufficio.

27. Come per tutti i magistrati ordinari, anche per i magistrati onorari professionali è prevista la fruizione di un periodo di ferie, coincidente di regola con la sospensione feriale dell'attività giudiziaria, ed è possibile chiedere il trasferimento presso altro ufficio giudiziario.

28. Il complesso delle disposizioni citate e riportate nell'art. 1 della legge n. 51/2025 dimostra che oggi, in parziale attuazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, i magistrati onorari confermati possono essere considerati veri e propri collegae minores dei magistrati ordinari, nonostante i rilevanti limiti allo sviluppo delle funzioni e della carriera e le relevantissime differenze del trattamento remunerativo, che per i magistrati onorari è pari solo ad una frazione statica di quello dei magistrati ordinari che progredisce con le valutazioni di professionalità e l'anzianità in virtù delle loro elevate responsabilità.

29. Il detto art. 1 della legge n. 2025/2025, peraltro, avvicina ulteriormente i compensi dei magistrati onorari confermati alle retribuzioni dei magistrati ordinari, prevedendo che anche i compensi sono adeguati con cadenza triennale nella misura dello 0,98%, in materia analoga all'adeguamento triennale delle retribuzioni dei magistrati ordinari che, però, non è attribuito in misura fissa ma in misura variabile e legata agli incrementi medi *pro capite* delle retribuzioni del pubblico impiego.

30. Il quadro complessivo così delineato, anche in considerazione delle funzioni requirenti concretamente esercitate dalla ricorrente in quantità e qualità quanto meno identica se non superiore a quelle svolte prima dell'entrata in vigore della legge n. 51/2025, consente di considerare - limitatamente ai fini della presente questione di legittimità costituzionale - estensibili i principi in materia di tutela dell'autonomia ed indipendenza della magistratura con riferimento al trattamento economico, per impedire il *vulnus* che la detta drastica riduzione dei compensi causerebbe ai magistrati onorari che svolgono funzioni in via non esclusiva, dedicando parte rilevante delle loro energie lavorative all'attività giurisdizionale, che - nei limiti delle loro attribuzioni - ha la stessa efficacia ed importanza per le parti processuali di quella che venisse svolta nei medesimi procedimenti dai magistrati ordinari.

31. Così precisata la assimilabilità del compenso del magistrato onorario confermato che svolge le funzioni in via non esclusiva alla remunerazione del magistrato ordinario, si ripete non in via generale ma ai soli fini della tutela costituzionale per la presente questione di legittimità, nel caso della ricorrente è evidente che la riduzione del compenso derivante dall'art. 31-ter, comma 1, non presenta i caratteri di temporaneità, generalità e proporzionalità che la Corte ha ritenuto imprescindibili. La misura ha natura strutturale, poiché ridisegna in via permanente il trattamento economico



dei magistrati onorari non esclusivisti; non è generalizzata, perché colpisce soltanto una categoria ristretta di magistrati onorari, individuata anche in base all'anzianità di servizio e al mancato esercizio dell'opzione per il regime esclusivo; non è accompagnata da una riduzione del carico di lavoro o da una revisione delle funzioni che giustifichi il minor compenso.

32. La ricorrente continua a svolgere attività requirente con modalità sostanzialmente identiche rispetto al periodo anteriore alla riforma, come dimostrano i ruoli di udienza e le certificazioni sulla durata delle udienze depositati in atti. Il solo dato formale delle sedici ore settimanali indicate nel citato art. 31-ter, comma 1, non sembra rispecchiare una effettiva contrazione dell'impegno, che nella pratica dell'ufficio continua ad attestarsi sulle due giornate settimanali già previste, talora superate. In questo quadro, la riduzione di oltre un quinto del compenso annuo lordo, da euro 30.777,36 ad euro 25.000,00, si traduce in una diminuzione ingiustificata a parità di quantità e qualità del lavoro, con possibile violazione dell'art. 36 della Costituzione, nella parte in cui esige che la remunerazione sia proporzionata e sufficiente, e dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ad altri magistrati onorari ed ordinari che svolgono funzioni comparabili, sempre nei limiti della presente questione di legittimità costituzionale.

33. L'assetto risultante dall'art. 31-ter, comma 1, appare inoltre problematico se rapportato agli articoli 101 e 106 della Costituzione, i quali postulano che la funzione giurisdizionale sia esercitata in condizioni di indipendenza anche sostanziale, e dunque con un trattamento economico idoneo a preservare il magistrato da indebite pressioni e condizionamenti, e che la disciplina dei diversi segmenti della magistratura non si traduca in situazioni di ingiustificato svilimento di talune componenti del corpo giudiziario. In questa prospettiva si colloca anche la sentenza n. 124 del 2017, con cui la Corte ha sottolineato che l'adeguatezza del trattamento economico dei magistrati è componente essenziale delle condizioni di esercizio delle funzioni giudiziarie, non suscettibile di comprimersi in modo selettivo e non giustificato.

34. La circostanza che la riduzione incida proprio sui magistrati onorari non esclusivisti stabilizzati, i quali, alla luce della disciplina del decreto legislativo n. 116/2017 e della legge n. 234/2021, presentano una posizione di sostanziale dipendenza e inserimento stabile nell'organizzazione giudiziaria, rafforza il dubbio di incompatibilità della disciplina con i principi di ragionevolezza e non discriminazione. Proprio questa categoria è stata peraltro al centro della procedura di infrazione n. 2016/4081 avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, in relazione al mancato rispetto delle garanzie riconosciute ai lavoratori a tempo determinato e parziale.

35. Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 51/2025, nella parte in cui introduce l'art. 31-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017 con la riduzione del compenso annuo lordo a euro 25.000,00 per i magistrati onorari non esclusivisti, non può ritenersi manifestamente infondata in riferimento agli articoli 3, 36, 97, 101 e 106 della Costituzione.

4. - Non manifesta infondatezza in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

22. L'art. 117, primo comma, della Costituzione impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, tra cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nel caso in esame, vengono in rilievo, in particolare, l'art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale e l'art. 6 CEDU.

23. La Corte di giustizia dell'Unione europea, nella causa C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (sentenza 27 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:117), ha chiarito che la remunerazione dei giudici costituisce una componente essenziale delle garanzie di indipendenza richieste dall'art. 19, paragrafo 1, TUE, ritenendo compatibili con il diritto dell'Unione le misure di riduzione remunerativa solo quando siano generali, cioè applicate all'intero pubblico impiego, temporanee e giustificate da circostanze economiche eccezionali, senza incidere sulla sostanza dell'indipendenza del giudice.

24. Nel caso in esame, la riduzione di cui all'art. 31-ter, comma 1, non presenta tali caratteristiche, essendo rivolta unicamente ai magistrati onorari non esclusivisti del ruolo ad esaurimento, inserendosi in una riforma ordinaria della magistratura onoraria e priva di una delimitazione temporale. Essa appare dunque, già sotto questo profilo, difficilmente conciliabile con gli *standard* europei delineati dalla Corte di giustizia.

25. Per quanto concerne il profilo del lavoro a tempo parziale, la Corte di giustizia, nella sentenza O'Brien (C-393/10, 1° marzo 2012, ECLI:EU:C:2012:110), ha riconosciuto che i giudici che svolgono la loro funzione in regime *part-time* sono «lavoratori» ai sensi dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale allegato alla direttiva 97/81/CE e ha affermato che essi non possono essere destinatari di un trattamento meno favorevole rispetto ai lavoratori comparabili a tempo pieno, salvo che sussistano ragioni oggettive. Tale principio è stato ribadito in successive pronunce (tra le quali Wippel, C-313/02, ECLI:EU:C:2004:607) che insistono sulla necessità di una valutazione concreta della comparabilità delle mansioni, escludendo differenze fondate su meri dati formali.



26. La dott.ssa Gravina, in virtù del quadro normativo delineato dal decreto legislativo n. 116/2017 e dalla legge n. 234/2021, appare, in termini sostanziali, come un lavoratore subordinato a tempo parziale, inserito stabilmente nell'organizzazione giudiziaria, soggetto a obblighi di servizio e responsabilità disciplinari, civili, penali e contabili analoghe a quelle dei magistrati ordinari e degli altri magistrati onorari «esclusivisti». La scelta legislativa di comprimere in modo strutturale il suo trattamento economico, senza correlato mutamento delle funzioni, pone quindi un problema di coerenza con la clausola 4 dell'Accordo quadro e con il divieto di discriminazione dei lavoratori *part-time*.

27. Sul versante convenzionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso *Baka c. Ungheria* (Grande Camera, 23 giugno 2016, ric. n. 20261/12, ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112), ha affermato che gli Stati non possono adottare misure che alterino in modo significativo e ingiustificato le condizioni di esercizio della funzione giudiziaria, poiché ciò incide sulla percezione di indipendenza dell'organo giurisdizionale agli occhi dei cittadini. Pur riferendosi alla rimozione anticipata di un presidente di Corte suprema, la pronuncia evidenzia che modifiche normative aventi l'effetto di deteriorare in modo selettivo e non giustificato la posizione economica e professionale dei giudici si pongono in contrasto con gli obblighi derivanti dall'art. 6 CEDU.

28. Il quadro è ulteriormente aggravato dal fatto che l'Italia è stata recentemente deferita alla Corte di giustizia dalla Commissione europea in relazione alla disciplina della magistratura onoraria, proprio per il sospetto di violazioni dei diritti dei magistrati onorari in termini di trattamento economico e previdenziale, circostanza che conferisce particolare rilievo sistemico alla scelta di ridurre strutturalmente il compenso dei magistrati non esclusivisti mediante l'art. 31-ter, comma 1.

29. Alla luce di tali considerazioni, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 51/2025, nella parte in cui introduce l'art. 31-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017, non appare manifestamente infondata neppure in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, per possibile contrasto con gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla CEDU.

5. - Non manifesta infondatezza in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione (soppressione dell'indennità giudiziaria)

30. Resta da esaminare il profilo relativo alla soppressione dell'indennità giudiziaria che il previgente art. 29, comma 7, del decreto legislativo n. 116/2017 riconosceva ai magistrati onorari non esclusivisti. La ricorrente sostiene che la cancellazione definitiva di tale componente, non accompagnata da una riduzione degli oneri connessi alle funzioni, integri un prelievo patrimoniale sostanzialmente riconducibile a un tributo speciale, in violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

31. La Corte costituzionale, in più occasioni, ha qualificato le indennità giudiziarie dei magistrati non come meri emolumenti accessori, ma come componenti del trattamento economico strettamente collegate ai peculiari oneri connessi all'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Nella giurisprudenza richiamata dalla ricorrente, e in particolare nella sentenza n. 223 del 2012, la Corte ha individuato, quali elementi indefettibili della fattispecie tributaria, il carattere autoritativo e ablativo della prestazione imposta, la destinazione delle risorse al finanziamento della spesa pubblica e l'assenza di una corrispondente modificazione del sinallagma remunerativo.

32. Nel caso dei magistrati onorari non esclusivisti, l'indennità giudiziaria costituiva una voce distinta rispetto al compenso parametrato al personale amministrativo di Area III e trovava la propria *ratio* proprio nel compensare gli oneri derivanti dallo svolgimento delle funzioni giurisdizionali in condizioni di particolare responsabilità e carico di lavoro. La sua soppressione, ad opera della legge n. 51/2025, non risulta accompagnata dalla riduzione dei carichi di lavoro che l'indennità era destinata a compensare e non risulta giustificata dal venir meno delle esigenze organizzative e funzionali che ne avevano determinato l'introduzione.

33. In tale prospettiva, la cancellazione dell'indennità, inserita in un contesto in cui il complessivo trattamento economico dei magistrati onorari non esclusivisti risulta ridotto rispetto al passato, può essere letta non come una semplice rimodulazione del rapporto sinallagmatico, ma come una prestazione patrimoniale imposta, destinata a liberare risorse per il bilancio generale e, in parte, a consentire l'incremento dei compensi dei magistrati onorari esclusivisti. Ciò avvicina la misura ai tratti propri di un tributo speciale, incidente su una specifica categoria di percettori di reddito da lavoro, già assoggettati all'imposizione ordinaria sul reddito.

34. Se qualificata in questi termini, la soppressione dell'indennità giudiziaria si risolve in una disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di lavoratori pubblici che percepiscono indennità correlate a particolari oneri di servizio, senza essere destinatari di un analogo prelievo speciale, e determina una violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza e dell'eguaglianza. Essa si pone altresì in contrasto con l'art. 53 della Costituzione, poiché introduce un prelievo che non rispetta i principi di generalità e progressività e si applica solo a una ristretta categoria di lavoratori statali, senza un'adeguata giustificazione legata alla diversa capacità contributiva.



35. Anche questo ulteriore profilo di censura, concernente la parte dell'art. 1 della legge n. 51/2025 che sopprime l'indennità giudiziaria dei magistrati onorari non esclusivisti, risulta pertanto non manifestamente infondato in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione ed il dato è ancor più significativo se si considera che proprio tale disposizione prevede che il compenso a fini fiscali costituisca reddito assimilato a quello da lavoro dipendente, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lettera *f*), decreto legislativo n. 917/1986 (TUIR).

6. - Conclusioni sulla rimessione

36. Per tutte le ragioni esposte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 1 della legge n. 51/2025, nella parte in cui introduce l'art. 31-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017 e nella parte in cui sopprime l'indennità giudiziaria prevista dal previgente art. 29, comma 7, del medesimo decreto, risultano rilevanti ai fini della decisione del presente giudizio e non manifestamente infondate in riferimento agli articoli 3, 36, 53, 97, 101, 106 e 117, primo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

Il giudice di pace di Gaeta, definitivamente pronunciando ai soli fini della rimessione alla Corte costituzionale:

1) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 36, 97, 101, 106 e 117, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 15 aprile 2025, n. 51, nella parte in cui, introducendo l'art. 31-ter, comma 1, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, ridetermina il compenso annuo lordo dei magistrati onorari non esclusivisti in euro 25.000,00, con impegno di sedici ore settimanali, in sostituzione del precedente trattamento pari ad euro 30.777,36, a parità della quantità e qualità del lavoro giurisdizionale perché senza corrispondente riduzione delle attribuzioni e del carico di lavoro;*

2) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 1 della legge n. 51/2025, nella parte in cui sopprime, per i magistrati onorari non esclusivisti, l'indennità giudiziaria prevista dal previgente art. 29, comma 7, del decreto legislativo n. 116/2017, determinando una decurtazione permanente del trattamento economico riconducibile, nella sostanza, a un prelievo tributario speciale incidente su una categoria ristretta di percettori di reddito da lavoro;*

3) *sospende il presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale sulle questioni sollevate;*

4) *dispone che la presente ordinanza sia immediatamente trasmessa alla Corte costituzionale, unitamente agli atti del giudizio, e che sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

Così deciso in Gaeta, il 12 dicembre 2025

Il giudice di pace: BONACCI

26C00012

N. 7

*Ordinanza del 24 ottobre 2025 del Consiglio nazionale forense sul ricorso proposto da
Unione nazionale delle camere civili e altri contro il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma e altri*

Professioni – Avvocato – Esercizio della professione forense in forma societaria – Possibilità che alle società esercenti la professione forense (nel caso di specie: società di capitali) possano partecipare, in qualità di soci, soggetti non avvocati e diversi da altri professionisti iscritti in albi di altre professioni.

– Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), art. 4-bis, inserito dall'art. 1, comma 141, lettera *b*), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Il Consiglio nazionale forense, riunito in seduta pubblica, nella sua sede presso il Ministero della Giustizia, in Roma, presenti i signori:

avv. Francesco Greco – Presidente;

avv. Federica Santinon – segretario;

avv. Enrico Angelini, avv. Leonardo Arnau, avv. Giampaolo Brienza, avv. Camilla Cancellario, avv. Aniello Cosimato, avv. Francesco De Benedittis, avv. Francesco Favi, avv. Paolo Feliziani, avv. Nadia Giacomina Germanà Tascona, avv. Daniela Giraudo, avv. Vittorio Minervini, avv. Mario Napoli, avv. Francesca Palma, avv. Francesco Pizzuto, avv. Demetrio Rivellino, avv. Federica Santinon, avv. Lucia Secchi Tarugi, avv. Giovanni Stefani, avv. Antonello Talerico – componenti;

Con l'intervento del rappresentante della Procura generale presso la Corte di cassazione nella persona del dott. Stefano Visonà ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso del 9 marzo 2020 l'Unione nazionale delle camere civili (UNCC) in persona del suo Presidente nazionale *pro tempore*, avv. Antonio de Notaristefani di Vastogirardi, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio de Notaristefani di Vastogirardi del Foro di Napoli, Mario Spinelli del Foro di Bari, Monica Ceravolo del Foro di Padova e Marco Di Benedetto del Foro di Velletri, nonché in proprio gli stessi avvocati difensori Antonio de Notaristefani di Vastogirardi, Mario Spinelli, Monica Ceravolo e Marco Di Benedetto impugnavano il verbale dell'adunanza del COA di Roma del 9 gennaio 2020 con cui era stato deliberato il rigetto dell'istanza di cancellazione dall'albo degli avvocati di Roma delle società tra avvocati BIM Legal S.r.l. e Legal Brain S.r.l.

Gli istanti avevano richiesto la cancellazione dall'Albo delle predette società rilevando che (i) la società BIM Legal era partecipata da due società di capitali (la BIM Service S.r.l. e la Infogestweb S.r.l.), (ii) la società Brain Legal s.r.l. prevedeva nel proprio oggetto societario lo svolgimento di corsi di formazione a carattere commerciale, e (iii) in entrambe le società si era sostanzialmente creata una commistione tra la professione forense ed altre attività di diversa natura.

Con la deliberazione assunta nell'adunanza del 9 gennaio 2020 il COA di Roma, pur evidenziando una sostanziale condivisione delle argomentazioni avanzate dall'UNCC, aveva rigettato l'istanza di cancellazione dall'albo delle predette società tra avvocati alla luce della vigente normativa.

Con il ricorso in esame gli istanti, nel dare atto che la società BIM Legal S.r.l. tra avvocati in liquidazione era stata cancellata dall'albo su propria richiesta a far data dal 13 febbraio 2020, hanno impugnato la citata decisione del COA di Roma chiedendo:

in via incidentale di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, legge n. 247/2012 e delle ulteriori disposizioni introdotte dall'art. 1, comma 141, lettera b), legge n. 124/2017;

in ogni caso di annullare e/o riformare la delibera del COA di Roma adottando il necessario provvedimento per la cancellazione dall'albo degli avvocati di Roma della S.T.A. controinteressata con ogni ulteriore pronuncia di legge.

A fondamento di dette richieste gli esponenti esponevano i seguenti motivi.

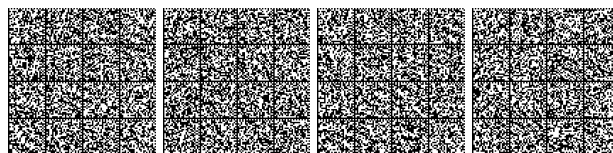
In primo luogo, i ricorrenti affermano la sussistenza della loro legittimazione ad agire.

Per quanto riguarda la parte ricorrente UNCC viene evidenziato che la relativa legittimazione:

deriverebbe dall'interesse ad agire a tutela dei suoi scopi statutari tutti volti a preservare interessi di rilevanza pubblica quali (i) la tutela del ruolo dell'avvocatura e il miglior funzionamento della giustizia, e (ii) la rappresentanza delle istanze di giustizia dei cittadini e il rafforzamento della loro consapevolezza del ruolo del difensore volto alla tutela dei loro diritti;

sarebbe formalmente riconosciuta dallo stesso CNF con l'iscrizione dell'UNCC nell'elenco delle associazioni maggiormente rappresentative che presuppone quale finalità dell'associazione iscritta la tutela dei valori fondamentali del diritto, del giusto ed equo processo nonché l'affermazione e la tutela dell'attività difensiva (art. 3 regolamento CNF n. 4 del 16 luglio 2014 «Norme per l'istituzione e le modalità di tenuta dell'elenco delle associazioni forensi maggiormente rappresentative»).

La sussistenza della legittimazione ad agire in capo all'UNCC sarebbe altresì confermata dal fatto che la legittimità di tale ente a rappresentare in giudizio gli interessi professionali dell'intera classe forense è stata già riconosciuta dal Tar Lazio e confermata dal Consiglio di Stato con due pronunce del 2015 richiamate nel ricorso in esame.



A fronte di tali considerazioni, i ricorrenti affermano la sussistenza della loro legittimazione ad agire in quanto l'art. 17, comma 9, della legge n. 247/2012 che prevede espressamente una legittimazione del Procuratore generale, ne crea in realtà una concorrente e non esclude la generale legittimazione di chiunque abbia interesse ad agire ai sensi dell'art. 100 del c.p.c. Ad avviso degli esponenti escludere la sussistenza di una tale legittimazione concorrente implicherebbe un evidente problema di incostituzionalità del citato art. 17 per la violazione dell'art. 24 della Costituzione in quanto limiterebbe il diritto di difesa.

Secondo le tesi dei ricorrenti la previsione di una legittimazione straordinaria (quale sarebbe quella del Procuratore generale) può ritenersi compatibile con la Costituzione nel solo caso in cui non escluda la facoltà per gli altri soggetti di agire per il pregiudizio subito che sia diverso da quello fatto valere dall'organismo cui sia attribuita la legittimazione straordinaria. Nel caso di specie l'art. 17, comma 9, legge n. 247/2012 riconoscerebbe al Procuratore generale la legittimazione ad agire a tutela dell'interesse pubblico alla corretta tenuta di un albo, mentre l'UNCC sarebbe legittimata ad agire a tutela dei suoi scopi statutari che diversamente verrebbero lesi dalla possibilità di esercitare la professione da parte di enti che non siano in grado di dare adeguate garanzie di indipendenza, come nel caso delle società tra professionisti partecipate da un socio di capitale.

Per quanto riguarda gli altri ricorrenti in proprio, gli avvocati De Notaristefani di Vastogirardi, Spinelli, Ceravolo e Di Benedetto, esercenti l'attività forense in forma individuale questi sarebbero, invece, legittimati ad agire a tutela del loro interesse al corretto svolgimento della concorrenza nell'esercizio della professione forense che potrebbe, al contrario, essere pregiudicato dal difetto di indipendenza di alcuni concorrenti che esercitano la professione tramite forme implicantibili possibile captazione della clientela idonee ad alterare il gioco della concorrenza.

In virtù di tali considerazioni viene sollevata la questione di legittimità costituzionale della previsione dell'art. 4-bis della legge n. 247/2012 introdotto con la legge n. 124 del 4 agosto 2017.

Gli istanti proseguono osservando che la società Legal Brain S.r.l. tra avvocati risulta iscritta dal 14 dicembre 2018 all'albo degli avvocati Roma, sezione speciale STA e che il suo presidente e legale rappresentate risulta essere imprenditore nel ramo assicurativo, noleggio di veicoli e *luxury yacht charter*, nonché procuratore nel settore antifrode della compagnia Insurance Company Lev ins AD. S.p.a. L'attività della società controinteressata appare estesa anche ad iniziative commerciali quali lo svolgimento di corsi di formazione professionale e preparazione a concorsi, offerte di prodotti assicurativi, *audit* e analisi di processi aziendali. Ad avviso degli esponenti il richiamo nell'oggetto sociale della società Legal Brain ad «attività connesse», alcune delle quali con finalità commerciali, creerebbe una commistione tra la professione forense ed altre attività di natura incerta che si tradurrebbe nell'aggravamento delle incompatibilità previste dalla legge professionale e dai codici deontologici nazionali e europei della professione forense con violazione degli articoli 3, 24, 41 e 111 della Costituzione nonché del principio di indipendenza nell'esercizio della professione forense.

Gli esponenti procedono con le difese esponendo i motivi per cui ritengono che la disposizione dell'art. 4-bis, legge n. 247/2012 violi gli articoli 3, 24, 41 e 111 della Costituzione e il principio dell'obbligo di indipendenza dell'avvocato.

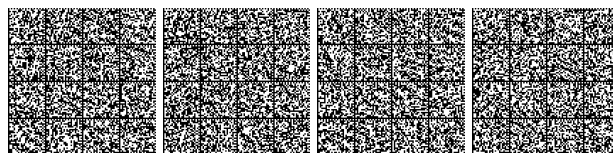
In primis affermano che la legge n. 141/2017, introducendo l'art. 4-bis avrebbe disatteso e stravolto i principi direttivi stabiliti dall'art. 5 della legge n. 247/2012 che il Governo avrebbe dovuto seguire quale delegato ad emanare un decreto legislativo per disciplinare le società tra avvocati; principi che avrebbero dovuto garantire che l'esercizio della professione forense in forma societaria fosse consentito solo a società di persone o di capitali o cooperative i cui soci fossero esclusivamente avvocati iscritti all'albo. La delega come concepita dall'art. 5, legge n. 247/2012 escludeva espressamente la possibilità di comprimere l'indipendenza degli avvocati attraverso l'introduzione di soci di capitale.

Al contrario l'art. 4-bis introdotto dalla legge n. 124/2017, consentendo l'introduzione del socio di capitale nelle società tra avvocati, di fatto permetterebbe alle società tra avvocati (che, ricordano i ricorrenti, sono partecipi della funzione giurisdizionale) di tener conto non tanto delle esigenze di giustizia, ma piuttosto avere quale obiettivo lo sviluppo economico e l'incremento della concorrenza. Tale modifica di prospettiva, secondo gli esponenti, è da ritenersi lesiva del diritto alla difesa e del giusto processo (articoli 24 e 111 Cost.) e anche dei principi in tema di libertà della iniziativa economica e della concorrenza (violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione).

Più in particolare viene osservato che la rilevanza costituzionale del diritto di difesa menzionata espressamente dall'art. 5, legge n. 247/2012, comporta l'ineludibile necessità che l'avvocato – figura professionale dedicata alla tutela di tale diritto – sia e continui ad essere politicamente, economicamente ed intellettualmente libero di esercitare il suo compito in conformità ai principi sanciti dalla Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo.

L'obbligo di indipendenza dell'avvocato serve a garantire non soltanto l'effettività della difesa, ma anche il superiore interesse della giustizia alla cui amministrazione l'avvocato collabora e che comporta l'osservanza dell'art. 111 della Costituzione in quanto assicura ai cittadini il processo giusto.

Senza garanzia di indipendenza non potrebbe essere garantita l'effettività della difesa e si verificherebbe una sostanziale violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione: se l'avvocato non è libero, neppure è libera la tutela dei diritti.



Focalizzata l'attenzione sul principio di indipendenza dell'avvocato, viene dai ricorrenti osservato che secondo il codice di deontologia forense l'indipendenza rileva sotto vari aspetti, ma in particolare modo come indipendenza economica e come indipendenza dal cliente.

Considerando il principio di indipendenza economica la difesa dei ricorrenti osserva che il primo e principale metro di misura della stessa è la non soggezione dell'avvocato a pressioni economiche esterne. Al contrario l'avvocato inserito nel contesto di una società di capitali non può essere libero nelle sue determinazioni, che sono orientate dagli organi sociali dipendendo il suo guadagno dalla fortuna commerciale della società e/o dalla eventuale decisione di non distribuire gli utili. Vengono, dunque, richiamati i principi sanciti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella pronuncia del 2017 (Uniwersyter Wrocławki e Polonia/Agenzia esecutiva per la ricerca REA) in relazione all'indipendenza dell'avvocato rispetto alla parte rappresentata ricordando che l'incarico di rappresentanza da parte di un avvocato deve essere esercitato nell'interesse della buona amministrazione della giustizia. L'avvocato per poter svolgere correttamente il suo ruolo in applicazione dei citati principi non può essere condizionato e deve tutelare e difendere gli interessi del cliente in piena indipendenza e nel rispetto della legge e delle norme deontologiche e professionali. Di contro, osservano i ricorrenti, l'avvocato che agisce per conto di una società commerciale con soci di capitale non opera nell'interesse della buona amministrazione della giustizia, bensì esclusivamente per dividere gli utili: una tale situazione potrebbe generare all'interno della compagine conflitti di interessi per i quali l'attuale quadro normativo non prevede rimedi. Ebbene, a parere della difesa degli esponenti, dato che il nostro ordinamento non conosce figure «attenuate» di avvocato, né figure generiche di prestatori di servizi legali, sarebbe necessario eliminare dal quadro normativo le disposizioni in palese contrasto con i principi di indipendenza dell'avvocato quali sono quelle introdotte dall'art. 4-bis, legge n. 247/2012.

Il ricorso in esame prosegue evidenziando una serie di criticità introdotte dalla norma in esame (quali, ad esempio, il non aver previsto il divieto per la società di prestare attività per il cliente socio della STA) che comportano gravi situazioni di conflitto di interessi tra il difensore ed il cliente sia al momento della determinazione del compenso che in sede di distribuzione degli utili.

Quanto evidenziato dai ricorrenti è volto a dimostrare come la commistione di interessi tra avvocati e imprese commerciali violi palesemente i principi di indipendenza nell'esercizio della professione forense potendo creare un rapporto di dipendenza economica nei confronti del socio di capitale in grado di operare e controllare la STA (cfr. art. 2359 del codice civile).

Aggiungono i ricorrenti che se il diritto di indipendenza economica dell'avvocato trova un bilanciamento nel suo dovere di rispettare rigorosamente le norme di incompatibilità stabilite dall'art. 18 della legge n. 247/2012, la disposizione criticata sminuisce e calpesta tali fondamentali principi in nome dello sviluppo economico e dell'incremento della concorrenza, violando di fatto i principi in tema di libertà economica e concorrenza fondati su uguaglianza e rispetto. In sostanza, le previsioni dell'art. 4-bis autorizzano l'elusione almeno di una parte delle incompatibilità che gli avvocati sono, invece, tenuti a rispettare consentendo (i) che l'esercizio della professione sia condizionato dall'obiettivo di massimizzazione del profitto e dalle strategie commerciali di impresa, e che (ii) si crei una commistione tra attività professionale e attività commerciale.

Venendo al caso in esame, la difesa dei ricorrenti evidenzia che dalla lettura dell'oggetto sociale della Legal Brain e dall'esame del sito internet della società risulta che la stessa oltre all'attività forense svolge attività di natura commerciale e «attività connesse» con conseguente elusione delle citate incompatibilità di cui all'art. 18, legge n. 247/2012. Sul sito internet della Legal Brain S.r.l. è evidenziato che in virtù della *partnership* con il socio di capitale vengono messe a disposizione dei clienti polizze di tutela legale a condizioni vantaggiose: ne deriva che il compenso delle prestazioni professionali rese è di fatto finanziato con la sottoscrizione di polizze. Ulteriore distorsione economica deriva dalla limitazione di responsabilità nel caso di eventuali risarcimenti danni a vantaggio del solo socio di capitale che ha una responsabilità limitata entro il limite dell'investimento effettuato, mentre l'avvocato che ha eseguito una specifica prestazione ne risponde senza limiti. Ciò può implicare un ulteriore ricatto economico per il socio avvocato che dovrà obbligatoriamente assicurarsi contro un tal rischio.

I ricorrenti osservano ancora che la Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo sancisce anche che l'avvocato deve restare indipendente anche dal suo cliente ai fini di ottenere la fiducia dei terzi e dei giudici. Senza l'indipendenza dal cliente non può sussistere alcuna garanzia della qualità del lavoro dell'avvocato e del rispetto, da parte dei terzi e dei giudicanti, di tale lavoro. La normativa di cui si discute pone in crisi anche il principio dell'indipendenza dal cliente per le ragioni strettamente connesse a quanto già osservato dai ricorrenti in relazione alla violazione del principio di indipendenza economica.

Da ultimo gli esponenti evidenziano che se le disposizioni dell'art. 4-bis, legge n. 247/2012 in origine sono state introdotte nell'ordinamento allo scopo di garantire una maggiore concorrenzialità nell'ambito della professione forense,



in realtà tale norma provoca una distorsione della concorrenza a danno dell'intera collettività. Ciò è in netto contrasto con gli stessi principi sanciti dalla Corte di giustizia europea (sentenza Wouters del 21 febbraio 2002), secondo cui in forza dei suoi obblighi deontologici l'avvocato deve garantire la sua indipendenza nei confronti dei pubblici poteri, degli operatori e dei terzi di cui non deve mai subire l'influenza; ne consegue che la limitazione della concorrenza è ammissibile e può essere giustificata proprio dalla necessità di assicurare il corretto esercizio della professione forense. In questa prospettiva, i ricorrenti ritengono che l'introduzione di strumenti che comprimano l'indipendenza che gli avvocati sono obbligati a garantire ai clienti *ex* articoli 1 e 2, legge n. 247/2012, può legittimare la reazione individuale degli avvocati nei confronti di tali situazioni: una tale legittimazione ad agire concorrerebbe, nel caso specifico, con quella del Procuratore generale prevista dall'art. 17 della legge n. 247/2012 in quanto il singolo agisce a tutela non della regolarità della iscrizione all'albo, bensì della correttezza della concorrenza. Le società tra avvocati con soci di capitale si presentano, infatti, sul mercato con dei vantaggi concorrenziali irragionevoli rispetto agli avvocati che, invece, i doveri deontologici sono tenuti a rispettare anche a costo di minori guadagni. Per queste ragioni la difesa degli esponenti ritiene violato l'art. 41 della Costituzione che è posto a tutela non solo dell'iniziativa economica imprenditoriale, ma anche di quella professionale il cui esercizio in forma di impresa richiede, comunque, una normativa congrua, idonea ad evitare l'esercizio abusivo da parte di soggetti non abilitati o autorizzati o il pericolo dello sfruttamento dell'opera intellettuale in forme non compatibili con il rispetto della dignità e dell'autonomia dei singoli professionisti.

Per queste ragioni i ricorrenti insistono nell'istanza di cancellazione dall'albo degli avvocati di Roma della società Legal Brain S.r.l. società tra avvocati ritenendo che quest'ultima svolga la professione in violazione dei principi di indipendenza, delle norme deontologiche citate e ponendo in essere una concorrenza sleale.

Di qui la questione sollevata in via incidentale circa la legittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 4-*bis*, legge n. 247/2012, presupposto indispensabile per tale cancellazione.

Con memoria dell'11 aprile 2022 la società controinteressata Legal Brain S.r.l. società tra avvocati ha svolto le sue difese avverso l'impugnazione promossa dall'UNCC.

Legal Brain eccepisce la genericità delle censure svolte dai ricorrenti in relazione all'art. 4-*bis*, legge n. 247/2012 contestandone la fondatezza.

Legal Brain osserva che dall'atto costitutivo dello Studio risulterebbe chiaramente che si tratta di società di capitali assolutamente conforme al dettato normativo di cui al citato art. 4-*bis* per essere gli avvocati Poerio e Isacchini, titolari dei 2/3 del capitale sociale e dei 2/3 dei diritti di voto in assemblea nonché della maggioranza assoluta di 2/3 anche del C.d.A. (organo di gestione) della società. Anche l'oggetto sociale che prevede l'esercizio dell'attività forense e l'organizzazione di corsi di formazione professionale finalizzata alla formazione di esperti nelle materie giuridiche nonché «tutte le attività connesse» comprese tutte le operazioni finanziarie che siano strumentali e non prevalenti per il conseguimento dello scopo sociale, commerciali, immobiliari e mobiliari (con l'esclusione dell'intermediazione in valori mobiliari), non appare in contrasto con l'attività che potrebbe essere svolta pacificamente anche dal singolo avvocato.

Con particolare riferimento alle asserite violazioni dei principi di libertà ed autonomia del professionista o del cliente e alla violazione del diritto di difesa e del giusto processo, la difesa della società controinteressata afferma che si tratterebbe di mere petizioni di principio e che, in ogni caso, il mandato rimane conferito al singolo avvocato e non alla società nel suo complesso; ne conseguirebbe che la partecipazione del singolo avvocato alla associazione non ne pregiudicherebbe in alcun modo l'autonomia, la libertà e l'indipendenza. Viene contestata la asserita violazione degli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione e viene affermato che risulterebbe addirittura rafforzata la tutela dell'art. 41 Cost. che sancisce la libertà di iniziativa economica dei privati.

Da ultimo la difesa di Legal Brain nega la sussistenza di tutte le criticità rilevate dai ricorrenti in relazione al sito internet www.studiolegalbrain.it affermando che tutte le attività pubblicizzate sul sito nella pagina «Servizi» appaiono descritte in modo corretto e soprattutto risulterebbero annoverabili tra le attività che possono essere astrattamente svolte dal singolo avvocato. Per quanto concerne la pubblicità della polizza di tutela legale criticata dai ricorrenti, viene osservato che sarebbe indicato chiaramente che trattasi di un servizio non offerto dallo studio legale, bensì direttamente dal socio di capitale che esercita autonomamente l'attività di broker assicurativo e che, nel pieno esercizio della propria libertà di iniziativa economica, offre una scontistica particolare per i clienti dello studio legale. Il fatto che il servizio non sarebbe offerto dallo studio legale risulterebbe dalla circostanza che sulla pagina del sito internet relativo alla Tutela legale vi sarebbe un apposito link che reindirizza al sito internet del broker ai fini del preventivo, creando così una sorta di evidente separazione dall'attività legale.

Viene, pertanto, richiesto il rigetto del ricorso presentato dall'UNCC.

All'udienza del 28 aprile del 2022 il consigliere relatore ha svolto la relazione ed il P.G. dott. Molino ha concluso per l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione di tutti i ricorrenti. La difesa dei ricorrenti ha concluso per il suo accoglimento, mentre il difensore della Legal Brain STA S.r.l. ha richiamato le conclusioni contenute nella



memoria costitutiva; l'avvocato Cristina Tamburo per il COA di Roma ha concluso chiedendo la conferma del provvedimento impugnato. All'esito della richiamata udienza questo Consiglio nazionale forense riservava la decisione a ulteriore Camera di consiglio per la complessità della vicenda. Con decreto presidenziale n. 3/2025 il presente procedimento veniva rimesso sul ruolo per l'udienza del 20 marzo 2025 nella quale il P.G. e le difese dei ricorrenti (che avevano depositato nei giorni precedenti una breve ulteriore memoria), hanno confermato le conclusioni precedentemente assunte.

Motivi della decisione

Nell'esaminare i motivi di impugnazione svolti dai ricorrenti, ed indipendentemente da ogni giudizio in merito alle argomentazioni esposte dalla loro difesa, pare necessario affrontare in primo luogo la complessa questione relativa alla legittimazione ad agire in capo all'UNCC e agli avvocati ricorrenti.

Al riguardo si osserva per necessario inquadramento della problematica, che in effetti l'art. 17, comma 9, della legge n. 247/2012, prevede che la cancellazione dagli albi, elenchi e registri sia pronunciata dal Consiglio dell'Ordine a richiesta dell'iscritto, quando questi rinunci all'iscrizione, ovvero d'ufficio o su richiesta del Procuratore generale. Stando al dato letterale della norma in esame sembrerebbe, dunque, che solo il Procuratore generale sia legittimato ad agire ai fini della cancellazione (oltre, ovviamente, all'interessato che ne faccia richiesta, ma tale ipotesi qui non rileva) e naturalmente il Consiglio dell'Ordine d'ufficio in via di autotutela: ne deriverebbe l'inevitabile dichiarazione di inammissibilità del ricorso presentato a suo tempo al COA romano dagli odierni esponenti, in quanto soggetti terzi estranei rispetto alla previsione di legge, come richiesta dal P.G. nelle proprie conclusioni. In proposito pare opportuno e necessario svolgere una ulteriore riflessione. Come è stato ricordato, nel caso in esame i ricorrenti hanno effettivamente attivato la procedura prevista dall'art. 17 della legge n. 247/2012 (segnalando al COA di Roma la violazione dei principi deontologici di indipendenza ed incompatibilità con una attività commerciale e, dunque, l'assenza dei requisiti in capo alla società controinteressata, chiedendone la relativa cancellazione): tuttavia il COA in tal sede non ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso ma, pur condividendo le criticità sollevate dall'UNCC, non ha potuto fare altro che limitarsi a verificare la corretta applicazione della legge ed in particolare dell'art. 4-bis, legge n. 247/2012, non potendo fare altrimenti (non era pensabile, evidentemente, una pronuncia *contra legem*) e non essendo legittimato a sollevare eventuali questioni di legittimità costituzionale della norma in questione, trattandosi di ambito amministrativo.

1. In altre parole:

i ricorrenti hanno ritenuto proponibile il ricorso ex art. 17, legge n. 247/2012 facendo derivare la propria legittimazione attiva dagli scopi statutari per UNCC (e dalle sentenze del TAR e del Consiglio di Stato citate nel ricorso) e dal rapporto di concorrenza per quanto riguarda i singoli avvocati ricorrenti;

la domanda presentata al COA romano espressamente ed unicamente richiedeva la «cancellazione dall'albo delle società» controinteressate e non risultava rinvenibile in tale domanda alcuna sollecitazione all'Ordine adito perché adottasse provvedimenti in via di autotutela;

il COA romano, evidentemente, dando prevalenza alla sostanza sulla forma, ha ritenuto ravvisabile una sollecitazione in autotutela perché non ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi per carenza di legittimazione ex art. 17, legge n. 247/2012, ma è entrato nel merito dell'istanza e l'ha rigettata «alla luce della vigente normativa» e «pur condividendo le considerazioni evidenziate dall'UNCC»;

l'attuale ricorso, quello oggi all'esame del Consiglio nazionale forense, è dunque avverso il provvedimento del COA (non di iscrizione, bensì) di rigetto del precedente provvedimento, assunto, si ritiene, in via di autotutela, procedura percorribile senza limiti di tempo (Cass. 19 novembre 2021, Sezioni unite n. 35463).

Se la vicenda è stata così correttamente ricostruita, risulterebbe oggi radicata una competenza del CNF atteso l'orientamento giurisprudenziale che fa ricadere sull'attuale giudicante l'intera materia relativa agli albi; ed in proposito vale la pena ricordare anche testualmente la recente ordinanza n. 16548 del 31 luglio 2020 delle Sezioni unite della Corte di cassazione, presidente Manna, relatore Mercolino: «Il CNF ha giurisdizione speciale esclusiva in relazione ai reclami avverso i provvedimenti conclusivi ed i relativi atti procedurali che concernono l'iscrizione e la cancellazione da albi, elenchi e registri forensi, a prescindere dalla consistenza della situazione giuridica soggettiva in contesa (diritto o interesse legittimo)».

A questo punto, ed ancora ed esclusivamente per giudicare l'ammissibilità dei ricorsi in esame, si apre l'ulteriore e non trascurabile problematica dei limitati profili di impugnabilità del provvedimento del diniego (che non è silenzio) del COA di Roma, anche perché, a ben vedere, il ricorso oggi in discussione non ne evidenzia alcuna criticità né sotto



il profilo processuale/procedimentale né di sostanza e motivazione (si ricorda la «sostanziale condivisione» espressa nei confronti delle tesi critiche dei ricorrenti nel provvedimento impugnato ma la inevitabile legittimità della iscrizione disposta alla luce della normativa che il COA si trovava a dover applicare). Ebbene, sotto tale specifica angolazione, la decisione da assumere risulta particolarmente incerta stante il (pacificamente) limitato sindacato riconosciuto in merito al diniego di autotutela, la cui contenuta portata di critica/modifica/riforma risulta proprio giustificata dalla necessità di non determinare una indebita sostituzione dell'autorità giudiziaria alle scelte dell'amministrazione (come si verifichebbe se il diniego di autotutela fosse sempre censurabile in sede giudiziaria).

Alla luce delle decisioni in tale materia – certamente non numerose né univoche né particolarmente illuminanti anche perché quasi tutte nella specifica materia tributaria e nei confronti di atti impositivi non più impugnabili – i principi ricavabili paiono essere i seguenti:

sebbene il provvedimento di autotutela sia discrezionale e comporti l'affievolimento della posizione soggettiva ad interesse legittimo ciò non causa la sottrazione delle relative controversie al giudice;

nella generalità dei casi la valutazione della legittimità del rifiuto di annullamento d'ufficio non deve comportare una debita sostituzione del giudice all'attività amministrativa;

l'esercizio del potere di autotutela non può divenire sostitutivo dei rimedi giurisdizionali che non sono stati esperiti dal titolare della posizione giuridica relativa;

tuttavia, deve ammettersi il sindacato sul diniego di autotutela, ma soltanto ed esclusivamente in relazione a ragioni di rilevanti interesse generale alla rimozione dell'atto;

che nella locuzione da ultimo richiamata («interesse generale alla rimozione dell'atto») occorre che sia dedotto un interesse di ampia portata e cioè travalicante quello individuale della parte in causa, interesse concreto e specifico a cui corrisponde l'interesse di cui l'amministrazione deve dar conto per giustificare le ragioni, originarie o sopravvenute, che fondino la rimozione dell'atto impugnato;

in definitiva, si rende necessario un attento bilanciamento tra gli interessi particolari di chi richiede la protezione in via di autotutela e l'interesse di rilevanza generale in capo all'amministrazione alla rimozione dell'atto, interesse che travalica quello individuale della parte in causa.

Nel caso in esame pare potersi ritenere che:

esiste la competenza del giudicante adito (CNF) relativamente al provvedimento impugnato trattandosi di provvedimento concernente la materia della tenuta dall'albo, ad esso pacificamente riservata;

non sembra ravvisarsi una indebita intrusione del giudice nell'attività amministrativa la cui autorità espressamente ha dichiarato la propria decisione coerente con la vigente disposizione normativa, «pur condividendo le considerazioni evidenziate» dai ricorrenti e cioè proprio quelle critiche rivolte verso codesta normativa;

occorre verificare se sussista un interesse generale dell'amministrazione alla rimozione dell'atto che controbilanci, travalichi e superi (pur ricomprendendolo) quello individuale.

Sotto tale ultimo aspetto appare non insignificante aggiungere che il provvedimento richiesto al COA di Roma non poteva non transitare (a meno di ipotizzare l'emanazione di un impensabile ed inammissibile provvedimento *contra legem*) che per via di un accertamento in merito alla (in)costituzionalità dell'art. 4-bis della legge professionale, via preclusa all'autorità investita dell'autotutela, quest'ultima di natura squisitamente amministrativa e non giurisdizionale; e che l'esame, seppur in questa sede sommario, dell'esistenza di un interesse generale che superi quello individuale apra una necessaria incursione nel merito del ricorso, che non deve apparire indebito essendo strumentale alla stretta ottica di sentenziare in tema di ammissibilità del ricorso. Ebbene, non sembra davvero discutibile che le tematiche e le critiche oggi prospettate, avendo riferimento all'iscrizione e cancellazione dall'albo (condizione per l'esercizio della professione, art. 2 L.P.) di un soggetto partecipato da un socio non avvocato, seppur con i previsti limiti, rappresenti un interesse di ordine generale anche dell'amministrazione (e tale pare averlo considerato pure il COA romano pronunciandosi adesivamente nel merito) dal momento che l'attività forense ha la funzione legalmente accertata (art. 2, comma 2, della L.P.) di garantire al cittadino l'effettività della tutela dei diritti e che tale attività è soggetta a particolari requisiti ed al rispetto delle regole deontologiche forensi.

A fortificare tale opinione è giunta recentemente la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea 19 dicembre 2024 *Hafner/Rechtsanwaltskammer Munchen* da ultimo citata e prodotta dai ricorrenti: con tale sentenza la Corte lussemburghese ha dichiarato che uno Stato membro può vietare la partecipazione di investitori puramente finanziari al capitale di una società di avvocati e che una siffatta restrizione della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali è giustificata dall'obiettivo di garantire che gli avvocati possano esercitare la loro professione in modo indipendente e nel rispetto dei loro obblighi professionali e deontologici.



Tale decisione valorizza l'importanza determinante del rispetto del principio di trasparenza e dell'obbligo del segreto per assicurare una sana amministrazione della giustizia. Nella motivazione si aggiunge (punto 70) che gli avvocati non esercitano le loro attività con un obiettivo unicamente economico, ma sono tenuti al rispetto di norme professionali e deontologiche e che considerazioni di natura economica orientate verso il profilo a breve termine proprie dell'investitore puramente finanziario potrebbero prevalere su considerazioni guidate esclusivamente dalla difesa dell'interesse dei clienti della società di avvocati.

Il diritto di uno Stato membro di ritenere che l'avvocato non sia in grado di esercitare la sua professione in modo indipendente e nel rispetto dei suoi obblighi professionali e deontologici qualora divenga parte di una società in cui soci siano soggetti che non esercitano la professione di avvocato è affermazione di ordine assoluto: essa, infatti, vale anche nell'ipotesi di quota minoritaria (punto 73, a maggior ragione nel caso di maggioranza: «*Il en va d'autant plus*», «*This is all the more so ...*») ed anche quando lo statuto della società professionale prevedesse stringenti regole a tutela della deontologia (nel caso all'esame della Corte europea, oltre ai vincoli di legge, era previsto per statuto che solo gli avvocati potessero agire professionalmente, si ribadiva la loro responsabilità deontologica, la loro indipendenza ed il divieto di essere soggetti ad istruzioni da parte del socio di capitale o dell'assemblea, si sottoponeva anche il socio finanziatore agli obblighi deontologici, si prevedeva che l'amministrazione potesse essere delegata solo ad avvocati).

E, dunque, ragionamento non diverso potrebbe valere nel caso in esame, nel quale la partecipazione della società è certamente minoritaria e nel limite previsto dall'art. 4-bis della legge professionale.

Non trascurabile, infine, la considerazione espressa dal Giudice europeo che la funzione dell'avvocato consiste anzitutto nel tutelare e difendere al meglio gli interessi del mandante, in piena indipendenza nonché nel rispetto della legge e delle regole professionali e deontologiche; e che agli avvocati viene affidato il compito fondamentale in una società democratica di difendere le persone, il che implica, da un lato, che ogni persona abbia la possibilità di rivolgersi in piena libertà al proprio avvocato, la cui stessa professione comprende, per definizione, il compito di fornire, in modo indipendente, pareri giuridici a tutti coloro che ne hanno bisogno, e, dall'altro, un correlato obbligo di lealtà dell'avvocato nei confronti del suo cliente.

A prescindere, dunque, dallo stretto oggetto della decisione della Corte europea (la compatibilità di norme limitative della concorrenza e della circolazione dei capitali con i principi del Trattato), la decisione richiamata evidenzia finalità e modalità proprie della professione di avvocato ontologicamente incompatibili con modalità e finalità proprie dell'investitore puramente finanziario: ed è esattamente il profilo oggi sollevato dai ricorrenti relativamente alla legittimità costituzionale dell'art. 4-bis della legge n. 247/2012 che sancisce, pur con qualche limite (ma limiti giudicati non significativi dalla Corte europea) la possibile compresenza di avvocati ed investitori finanziari.

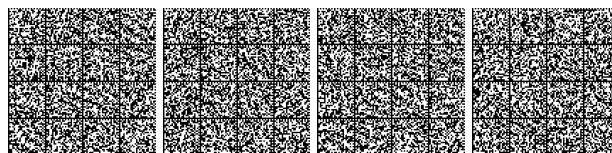
Alla luce di quanto sopra ricordato, pare di poter affermare che le tematiche e critiche esposte dai ricorrenti vengano a costituire quell'interesse di ordine generale che consente l'intrusione dell'esercizio giurisdizionale nell'attività amministrativa anche nell'interesse della amministrazione (in tal senso si veda Cassaz. n. 24652/2021); e tale intrusione risulterebbe quasi auspicata e caldeggiata dalla stessa autorità amministrativa (il COA romano) che, nel proprio provvedimento, mostra di condividere le ragioni della critica mossa dai ricorrenti, ma evidenziando il portato vincolante di una norma (l'art. 4-bis della L.P.) dal COA non censurabile né rimettibile al Giudice di legittimità costituzionale.

Ritenuto, dunque, ammissibile un sindacato sul diniego di annullamento in via di autotutela dell'impugnato provvedimento di iscrizione della Legal Brain società tra avvocati S.r.l., risulta del tutto evidente come una decisione nel merito non possa che transitare attraverso una verifica di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis della legge n. 247 la cui portata non appare del tutto esente da critiche e da non manifesta incostituzionalità.

Volgendo, dunque, l'attenzione a tale norma non sembra inutile ricordare che con l'art. 5 della legge n. 247/2012 il Governo era stato delegato a disciplinare la materia delle società tra avvocati prevedendo che «l'esercizio della professione forense in forma societaria sia (fosse) consentito esclusivamente a società ... i cui soci siano (fossero) avvocati iscritti all'albo». Malgrado tale inequivocabile disposizione, il comma n. 141 della legge n. 124/2017 in palese contrarietà ha consentito la partecipazione a società esercenti la professione forense anche a soggetti non avvocati prevedendo unicamente dei limiti di partecipazione (non più di un terzo del capitale sociale e riserva ai soci avvocati della maggioranza dei membri dell'organo gestorio).

I motivi di tale «*revirement*» erano probabilmente da individuarsi in una diffusa esigenza di incremento di concorrenza, ma tale innovazione aveva sin da subito prestatato il fianco a critiche, in quanto una presenza puramente imprenditoriale negli studi legali sembrava collidere con le esigenze di indipendenza, pacificamente ritenute funzionali e necessarie all'attività di difesa.

In altre parole, si affermava, ed oggi affermano i ricorrenti, che il diritto di difesa, inviolabile caposaldo non solo del nostro sistema ma di ogni organizzazione sociale fondata sul diritto, per essere tale dovesse svolgersi in totale indipendenza, in assenza di qualsivoglia conflitto di interessi o compromissione della libertà di esercitare l'attività difensiva per rapporti con lo Stato, con la politica o con fonti di potere e poteri economici.



Ebbene, tale libertà, finalizzata non tanto e non solo al libero esercizio dell'attività professionale legale ma al superiore interesse di assicurare una giustizia giusta, appariva in pericolo in ipotesi di condominio con soggetti ontologicamente diversi e così con esigenze puramente economiche quali quelle (legittime e ben comprensibili) di cui poteva essere portatore un socio di puro capitale. Anche la giurisprudenza, nazionale ed europea, aveva sottolineato la partecipazione della difesa all'esercizio della funzione giurisprudenziale come essenziale e imprescindibile: ma senza la sua totale indipendenza l'effettività della difesa non era tale, con conseguente violazione di principi costituzionali costituenti la stessa struttura a base di un ordinamento equo e democratico.

Tali preoccupazioni, accompagnate da quelle relative allo sviamento dalle regole di una corretta concorrenza (riconducibile all'utilità sociale evidenziata dall'art. 41 della Costituzione), risultavano poi acuite nel caso in cui non fosse esclusa la possibilità che lo studio legale, partecipato anche dal socio imprenditore, ricevesse da quest'ultimo incarichi professionali poiché in tale ipotesi il rischio di un conflitto di interesse (cliente/avvocato/socio) poteva risultare particolarmente probabile ed in grado di incidere sulla indipendenza dell'avvocato.

I dubbi di non manifesta infondatezza dei profili di incostituzionalità dell'art. 4-bis sopra richiamato sono stati confortati dalla recente sentenza della CGUE già ricordata, ove viene evidenziata una differenza ontologica tra l'attività legale, che deve essere totalmente indipendente per rispondere ad esigenze di ordine generale e quella dell'investitore di puro capitale orientata esclusivamente verso il profitto: tale differenza ed incompatibilità, prosegue la Corte europea, è di ordine assoluto e cioè prescinde dalla presenza, per legge o statuto o per convenzione pattizia, di limiti alla partecipazione del socio di puro capitale.

In definitiva, considerato:

che l'art. 24 della nostra Costituzione sancisce l'inviolabilità del diritto di difesa;

che l'iniziativa economica è sì libera ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale (a cui pare assimilabile una corretta concorrenza) o in modo tale da recare danno alla libertà e dignità umana;

che l'esercizio della difesa per essere effettivo ed appagare esigenze di ordine generale e sociale deve potersi svolgere in totale indipendenza e nell'ambito di una equa concorrenza;

che la presenza di un socio di puro capitale in una società di avvocati esercente la professione forense potrebbe apparire in contrasto con la indipendenza della difesa e con le regole di libera concorrenza;

che tale rischio appare possibile e non può escludersi anche in presenza di vincoli, di legge o statutari, posti al socio di capitale per ragioni legate alla diversa natura delle attività di avvocato e di investitore;

che la fondatezza o meno del ricorso proposto dall'UNCC e degli avvocati di Notaristefani di Vastogirardi Spinelli, Cerevolo e Di Benedetto avverso il rigetto dell'istanza di cancellazione (in via di autotutela) della società Legal Brain S.r.l. società tra avvocati, non può prescindere da una verifica della costituzionalità dell'art. 4-bis della Legge n. 247/2012, come introdotto con l'art. 1, comma 141, lettera b), della legge n. 124/2017;

che l'eccezione mossa dai ricorrenti, di contrarietà della citata normativa agli articoli 24, 41 e 111 della Costituzione non appare manifestamente infondata.

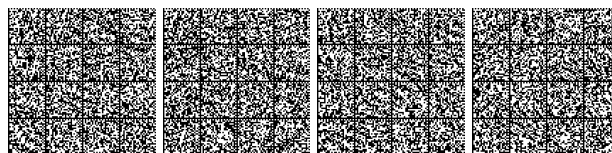
P. Q. M.

Il Consiglio nazionale forense ha emesso la seguente ordinanza.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Ritenuta, in relazione alle suddette disposizioni, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis della legge n. 247 del 31 dicembre 2012, così come introdotto dall'art. 1, comma 141, lettera b, della legge n. 124/2017, nella parte in cui consente la partecipazione a soggetto non avvocato e diverso da altro professionista iscritto in albi di altre professioni a società esercenti la professione forense.

Ritenuta la questione rilevante per le argomentazioni tutte indicate in motivazione, sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.



Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camere dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, il 20 marzo 2025

Il Presidente: GRECO

Il segretario f.f.: SANTINON

26C00013

N. 8

Ordinanza del 3 novembre 2025 del Giudice di pace di Milano nel procedimento civile promosso da C. C. contro l'Agenzia delle entrate - Riscossione

- Tributi – Riscossione – Previsione che esclude l'immediata impugnabilità del ruolo/cartella di pagamento, limitandola alle sole ipotesi in cui l'iscrizione a ruolo determini, per il debitore che agisce in giudizio, un pregiudizio per effetto di quanto previsto dal codice dei contratti pubblici ovvero per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, oppure per la perdita di un beneficio nei rapporti con la pubblica amministrazione o nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza ovvero in relazione a operazioni di finanziamento da parte di soggetti autorizzati e nell'ambito della cessione dell'azienda – Previsione la quale, per tali ipotesi, richiede che il ricorrente/presunto debitore debba dimostrare l'attualità dei medesimi pregiudizi.**
- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 3-*bis*, che ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 12 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), successivamente sostituito dal comma 5 dell'art. 91 del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 (Testo unico in materia di versamenti e di riscossione).

GIUDICE DI PACE DI MILANO

SEZIONE I CIVILE

Nel procedimento civile R.G. n. 58041/2021,

Il Giudice di Pace dott. Alberto Bargerò a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 12 giugno 2025 nel procedimento in epigrafe;

promosso da C. C. (codice fiscale...), nato a..., in data..., residente a..., via..., rappresentato e difeso dagli avvocati Margherita Kòsa e Francesco Musacchio - attore;

contro Agenzia delle entrate Riscossione (codice fiscale n. 13756881002), in persona del Direttore *pro-tempore*, con sede in viale dell'Innovazione n. 1/b - 20126 Milano (MI), rappresentato e difeso dall'avv. Luca Schiavon - convenuta;

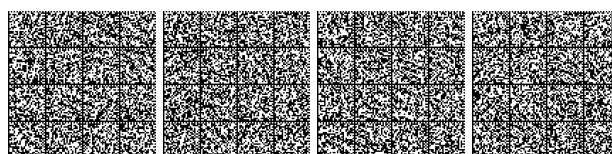
vista l'istanza di rimessione alla Corte costituzionale formulata dalla difesa del ricorrente unitamente all'istanza di riassunzione del procedimento;

vista altresì l'istanza di rimessione degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea *ex art.* 267 del T.F.U.E. depositata in data 11 giugno 2025.

1. Procedimento principale

1. Esposizione succinta del procedimento.

1. Il sig. C. C., intenzionato ad accedere al procedimento di cui alla legge n. 3/2012, richiedeva l'accesso agli atti presso l'Agenzia delle entrate - Riscossione, al fine di potere verificare la propria situazione debitoria.



2. L'amministrazione finanziaria, in data 27 ottobre 2021, trasmetteva al contribuente gli estratti ruolo (doc. n. 2 cit.).

3. Sostenendo di avere ricevuto la notifica di alcune cartelle di pagamento, l'attore, in data..., inoltrava alla convenuta istanza di annullamento in autotutela in particolare delle seguenti cartelle:

1. cartella n..., del..., per euro..., asseritamente notificata in data...;
2. cartella n..., del..., per euro..., asseritamente notificata in data...;
3. cartella n..., del..., per euro..., asseritamente notificata in data...;
4. cartella n..., del..., per euro..., asseritamente notificata in data...;

per un totale complessivo di euro... (doc. n. 1 cit.), ritenendo di conseguenza decaduta l'amministrazione dal diritto di riscuotere le somme tramite ruolo ed il relativo credito abbondantemente prescritto (doc. n. 3 cit.).

4. Poiché l'amministrazione finanziaria non dava riscontro alla istanza di annullamento, il contribuente, in data 10 novembre 2021, adiva il Giudice di pace di Milano, impugnando le citate cartelle di pagamento, per i seguenti motivi:

omessa notifica delle cartelle (nei termini di legge), conseguente inesistenza e/o nullità della cartella stesse e del titolo esecutivo (ruolo);

intervenuta decadenza dal diritto di riscuotere le somme tramite ruolo *ex lege* n. 244/2007 e maturata prescrizione dei crediti (atto di citazione).

5. L'attore, mediante la produzione della certificazione storica di residenza, provava di non essere stato più residente presso l'indirizzo di notifica.

6. La causa veniva iscritta al R.G. n. 58041/2021.

7. Agenzia delle entrate Riscossione, in data 21 dicembre 2021, si costituiva in giudizio, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità dell'azione (per carenza d'interesse ad agire *ex art.* 100 c.p.c.), mentre nel merito richiedeva la conferma delle cartelle impugate (comparsa di costituzione).

8. A seguito dei mutamenti normativi - che verranno descritti nel dettaglio in prosieguo - ritenuti dalla Corte di cassazione applicabili anche in via retroattiva e, dunque, incidenti sul presente giudizio, parte attrice ha richiesto che questo Giudice rimettesse la questione di legittimità costituzionale della novella alla Corte costituzionale.

9. Il presente Ufficio, sciogliendo la riserva, con ordinanza del 1° giugno 2023 rimetteva la questione alla Consulta, la quale, con ordinanza n. 81/2024, pubblicata il 9 maggio 2024, la dichiarava inammissibile, ritenendo carente la motivazione sulla rilevanza.

10. In particolare, la Corte osservava che non risultavano adeguati chiarimenti circa la «effettiva validità o meno delle notifiche effettuate dall'Agenzia delle entrate Riscossione», evidenziando che il giudice rimettente avrebbe dovuto indicare le concrete modalità utilizzate per la notificazione delle cartelle, precisando se le stesse fossero state o meno regolarmente eseguite.

11. Considerato che l'Ecc.ma Corte in detta sede non si è pronunciata nel merito e che, con la precedente sentenza n. 190/2023, ha comunque riconosciuto come la limitazione dell'accesso alla tutela giurisdizionale incida sui principi costituzionali, affermando testualmente che:

«Al riguardo questa Corte ritiene innanzitutto opportuno precisare che l'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema – dove spesso l'agente della riscossione, addirittura, non è in grado di fornire la prova della regolare notifica – e così generano un preoccupante contenzioso seriale, non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela «anticipata» dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano», l'attore chiedeva e insisteva affinché la questione fosse nuovamente rimessa alla Corte costituzionale, al fine di ottenere una pronuncia nel merito (istanza del 20 maggio 2024).

2. Diritto

1. Il contesto normativo.

12. Successivamente all'introduzione del presente giudizio, il legislatore, mediante l'art. 3-bis del decreto-legge n. 146/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 215/2021, ha introdotto il comma 4-bis, all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, segnando un cambio di paradigma nella disciplina dell'impugnabilità dell'estratto di ruolo (e delle cartelle di pagamento che si asseriscono non notificate), a norma del quale:

«L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per:

la partecipazione a una procedura di appalto (*ex art.* 80, comma 4, decreto legislativo n. 50/2016);



la riscossione di somme a lui dovute da pubbliche amministrazioni (*ex art. 48-bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973);

la perdita di un beneficio nei rapporti con la pubblica amministrazione».

13. Inoltre, la Corte di cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 26283 del 6 settembre 2022, ha fornito un chiarimento fondamentale in merito all'ambito temporale di applicazione del nuovo comma 4-*bis*, dell'art. 12, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, secondo cui:

«La disposizione di cui all'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146 del 2021, convertito in legge n. 215 del 2021, che ha inserito il comma 4-*bis* nell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, deve trovare applicazione anche ai giudizi in corso al momento della sua entrata in vigore, in quanto incide sull'interesse ad agire, che può ben variare nel corso del processo».

14. La nuova limitazione all'impugnabilità della cartella non notificata deve applicarsi quindi anche ai ricorsi già pendenti alla data del 21 dicembre 2021, ossia l'entrata in vigore della legge di conversione (legge n. 215/2021), per cui, il giudice è tenuto a dichiarare l'inammissibilità del ricorso per difetto sopravvenuto di interesse nel caso in cui il contribuente non prova il pregiudizio attuale tra quelli elencati dalla norma.

15. Il decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 7 agosto 2024, n. 184, entrato in vigore il medesimo giorno) ha modificato, con l'art. 12, comma 1, l'art. 12, comma 4-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, introducendo ulteriori ipotesi di impugnabilità e stabilendo testualmente il seguente precepto:

«4-*bis*. L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio:

a. per effetto di quanto previsto dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;

b. per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, anche per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-*bis* del presente decreto;

c. per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione;

d. nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14;

e. in relazione ad operazioni di finanziamento da parte di soggetti autorizzati;

f. nell'ambito della cessione dell'azienda, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 14 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472».

16. Il decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 (pubblicato nel Supplemento Ordinario n. 8 nella *Gazzetta Ufficiale* 26 marzo 2025, n. 71, entrato in vigore nella stessa data) ha disposto, con l'art. 241, comma 1, lett. c), l'abrogazione integrale del precedente provvedimento, sostituendolo con il nuovo Testo unico in materia di versamenti e di riscossione (decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33), entrato in vigore il 27 marzo 2025 e aggiornato da ultimo il 16 aprile 2025.

17. La norma inerente al divieto d'impugnabilità diretta del ruolo e cartella è compresa nell'art. 91, comma 5 ed attualmente ha il seguente tenore:

«5. L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio:

a) per effetto di quanto previsto dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;

b) per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, anche per effetto delle verifiche di cui all'art. 144;

c) per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione;

d) nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14;

e) in relazione a operazioni di finanziamento da parte di soggetti autorizzati;

f) nell'ambito della cessione dell'azienda, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 16 del Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali, di cui al decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 173».



18. Alla luce dei principi enunciati dalle Sezioni Unite, con la citata sentenza n. 26283 del 6 settembre 2022, alle cause ancora pendenti deve applicarsi l'ultima versione della norma e quindi il comma 5, dell'art. 91 del TU Riscossione, in quanto regolerebbe l'«interesse ad agire» suscettibile di mutare sino alla definizione del giudizio.

19. La situazione dell'odierno attore non si rispecchia in nessuna delle citate tre ipotesi concernenti rapporti qualificati con la pubblica amministrazione, ma nemmeno in quelle aggiunte con l'ultima riforma, avendo quest'ultimo necessità di definire i propri debiti fiscali, al fine di valutare la possibilità e l'opportunità di accedere alla procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento (articoli 65 - 86 CCII, che, a seguito della riforma, assorbiva la legge n. 3/2012) e per non essere tenuto ad includere (e pagare) debiti fiscali non dovuti (ma iscritti a ruolo).

20. Si precisa che il contribuente non ha avviato alcun procedimento di sovraindebitamento rientrando nella lett. d), atteso che, ai sensi degli articoli 65 ss. del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), tali procedure possono essere instaurate soltanto laddove ricorrano i presupposti di legge (per es. effettiva situazione di sovraindebitamento e limiti numerici), mediante la presentazione di apposita istanza contenente la proposta di piano di versamento dei debiti.

21. Pertanto, al fine di valutare l'esistenza o meno di una condizione di sovraindebitamento, è necessario definire con precisione la situazione debitoria ed eventualmente predisporre un piano riferito esclusivamente a somme effettivamente dovute al Fisco, e non già a quelle semplicemente iscritte a ruolo.

22. Diversamente, come spiegato anche dal contribuente, l'avvio della procedura «al buio», al solo scopo di creare un preteso «interesse ad impugnare» il ruolo, esporrebbe il debitore al rischio - ai sensi degli articoli 270, 276, 280, 283 e 344 CCII - di diniego o revoca dell'omologazione, diniego o perdita dell'esdebitazione e persino responsabilità penale.

23. In tali ipotesi, la procedura non potrebbe essere riproposta sul medesimo debito, venendo meno il requisito della meritevolezza, né potrebbe essere instaurata altra procedura nei cinque anni successivi, con conseguente definitiva perdita della relativa *chance*.

24. Le successive pronunce di legittimità, tra le quali la proposta di definizione *ex art. 380-bis c.p.c.* del 19 aprile 2025, relativa al procedimento R.G. n. 2567/2023 promosso proprio dall'odierno ricorrente e concernente asseriti debiti IVA - hanno continuato a confermare:

da un lato, il divieto di accesso alla tutela giurisdizionale anche con riferimento ai giudizi già pendenti al momento dell'entrata in vigore della novella;

dall'altro, l'interpretazione restrittiva delle ipotesi previste dal legislatore come eccezioni al divieto stesso:

«La suddetta norma è applicabile ai giudizi in corso come affermato dal diritto vivente (Cass., Sez. U., 26283/2022), sicché il contribuente ha interesse a impugnare una cartella di pagamento nei soli casi delineati dalla suddetta disciplina, benché sopravvenuta (...). Pertanto, posto che:

la norma citata delinea il contenuto dell'interesse ad agire in caso di impugnazione dell'estratto di ruolo in caso di cartella non notificata o invalidamente notificata;

che non ricorrono le ipotesi di cui all'art. 12, comma 4-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973;

che non vi è interesse ad agire;

che la mancanza di interesse ad agire è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo (Cass. Sez. U, n. 12637/2008);

deve ritenersi, nel caso in esame, l'originario ricorso inammissibile per difetto di interesse ad agire».

2. Rilevanza della questione.

25. Il ricorrente, sin dal ricorso introduttivo, allegava di intendere accedere alla procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento ai sensi degli articoli 65 - 86 del Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza (decreto legislativo n. 14/2019) (Direttiva (UE) 2019/1023; Raccomandazione 2014/135/UE; *etc.*...), quale piccolo imprenditore sovraindebitato.

26. Al fine di valutare l'esistenza o meno della condizione di accesso al sovraindebitamento, sosteneva di avere necessità di definire con precisione la situazione debitoria fiscale ed eventualmente predisporre un piano riferito esclusivamente a somme effettivamente dovute e non già a quelle semplicemente iscritte a ruolo.

27. Considerato che l'Amministrazione finanziaria non ha inteso procedere ad alcun annullamento in via di autotutela, si è reso necessario adire la tutela giurisdizionale al fine di far valere l'inesistenza ovvero l'intervenuta prescrizione delle pretese tributarie azionate dall'Erario (anche alla luce delle statuizioni delle SSUU n. 19704/2015).



28. Tuttavia, la disciplina ha introdotto limitazioni - come interpretata dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite con sentenza n. 26283/2022 e successive - impedisce al contribuente l'accesso al sindacato giurisdizionale, laddove egli non rientri nelle tassative ipotesi ivi previste (rapporti con la P.A., in pendenza ed in sede di procedure del CCII, finanziamenti e cessione di aziende).

29. Pertanto, un soggetto che voglia semplicemente chiarire la propria posizione debitoria ai fini dell'accesso a una procedura di composizione della crisi - che rappresenta un diritto garantito dal diritto UE - si vede negata la possibilità di tutela giurisdizionale, anche se le cartelle risultano prescritte o mai notificate (il divieto riguarda anche cartelle inerenti ad imposte armonizzate).

30. Rimangono prive di tutela inoltre numerose ulteriori ipotesi, certamente meritevoli, quali, a titolo meramente esemplificativo - l'esigenza di impedire l'avvio delle misure cautelari ed esecutive (fermo amministrativo di veicoli ex art. 86 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973; ipoteca legale sugli immobili ex art. 77, decreto del Presidente della Repubblica 602/1973; pignoramento mobiliare presso il debitore ex articoli 52 e ss. decreto del Presidente della Repubblica 602/1973; pignoramento immobiliare ex art. 76 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973; pignoramento presso terzi di stipendi, pensioni, conti correnti e crediti ex art. 72-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973), nonché situazioni ulteriori quali: l'impossibilità di ottenere certificazioni fiscali (ad esempio, DURC fiscale e certificato di regolarità tributaria), le segnalazioni all'anagrafe tributaria con conseguenti accertamenti, i trasferimenti di beni a terzi con il rischio di dell'azione revocatoria ordinaria ex art. 2901 del codice civile o, nei casi più gravi, di configurazione del reato di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte ex art. 11, decreto legislativo n. 74/2000, l'opportunità di valutare l'acquisizione di beni a vario titolo, l'accettazione di eredità senza beneficio d'inventario, l'apertura di conti correnti o depositi, l'accumulo di liquidità o beni mobili di valore, *etc...*

31. È vero che gli atti successivi all'iscrizione a ruolo - quali l'intimazione di pagamento, il preavviso di fermo amministrativo o di iscrizione di ipoteca - sono formalmente impugnabili, tuttavia, occorre evidenziare che tali atti concedono al contribuente un termine estremamente ristretto (5 giorni in caso di esecuzione forzata e trenta giorni in caso di provvedimenti cautelari) per adempiere, decorso il quale l'Amministrazione è legittimata ad avviare immediatamente le procedure esecutive e di emettere il provvedimento cautelare.

32. In concreto, un simile termine rende pressoché impossibile ottenere una tutela giurisdizionale effettiva: nessun organo giurisdizionale italiano è in grado di pronunciarsi e adottare provvedimenti cautelari in un arco temporale così ridotto, entro cinque giorni, ma realisticamente neanche entro trenta giorni.

33. Ne consegue che la sola possibilità di impugnare gli atti successivi non assicura una protezione effettiva al contribuente (e si sottolinea, vi risultano ulteriori ipotesi meritevoli di tutela).

34. Ad avviso del rimettente inoltre, l'interesse ad agire è insito nella valutazione concreta che il giudice deve compiere caso per caso e non può essere rigidamente descritto o tipizzato dal legislatore, atteso che le ipotesi rilevanti sono numerose e spesso imprevedibili; diversamente, si rischierebbe di determinare ingiustificate discriminazioni e di introdurre previsioni irragionevoli.

35. Pertanto, c'è il dubbio che la norma si traduca in una limitazione discriminatoria ed irragionevole del diritto alla tutela giurisdizionale.

36. Il giudice ritiene che la definizione della presente controversia presupponga la verifica della legittimità costituzionale delle disposizioni normative invocate; la questione non appare manifestamente infondata né manifestamente irrilevante ai fini della decisione, imponendosi pertanto la rimessione della stessa alla Corte costituzionale.

37. In particolare, applicando la norma, la domanda del contribuente sarebbe destinata ad essere dichiarata inammissibile, perché si tratta di impugnativa diretta (del ruolo e) delle cartelle non validamente notificate, al di fuori delle ipotesi previste dal comma 5, art. 91 TU.

38. Se, invece, la norma introdotta con la novella dovesse essere ritenuta costituzionalmente illegittima, nella parte in cui limita l'impugnabilità «diretta» alle sole ipotesi da essa previste e dunque venisse disapplicata, il ricorso del contribuente dovrebbe essere accolto.

39. Infatti, le cartelle di pagamento impugnate risultano notificate ad un indirizzo diverso da quello di residenza del contribuente - dalla quale egli risulta trasferito, e, in presenza di notifiche nulle e/o inesistenti, l'asserito debito fiscale risulterebbe prescritto.

40. In particolare, parte attrice, rispetto alle notifiche delle cartelle impugnate, produceva certificato storico di residenza da cui si evinceva che il sig. C. C.:

fino al... il contribuente è stato residente in..., n...;

dal... al... ha avuto residenza in..., via... n...;

dal... ed attualmente risiede in..., via... n...



41. Sulla base delle citate circostanze si evidenzia come le notifiche delle cartelle impugnate fossero nulle e/o inesistenti e precisamente:

1. La cartella di pagamento n... non risulta essere stata ritualmente notificata.

L'Amministrazione resistente ha prodotto documentazione relativa a due tentativi di notifica:

tentativo del..., presso l'indirizzo di... n..., ai sensi dell'art. 140 c.p.c.

Tuttavia, dal certificato storico di residenza emerge che, alla data del..., il sig. C. era residente in..., via... n..., e non presso l'indirizzo di... n... Inoltre, la notificazione è comunque affetta da nullità, non essendo stata data prova della spedizione della raccomandata informativa prevista dal citato art. 140 c.p.c.;

tentativo del..., sempre presso l'indirizzo di... n..., questa volta ai sensi dell'art. 143 c.p.c. Anche tale notificazione deve qualificarsi come inesistente, poiché, alla data indicata, il contribuente risultava residente in via... n... e non all'indirizzo utilizzato dall'amministrazione.

Ne consegue che la cartella di pagamento sopra indicata non risulta essere stata mai notificata in alcun modo.

Le notificazioni tentate ex articoli 140 e 143 c.p.c. risultano effettuate presso un indirizzo del tutto estraneo al contribuente e, pertanto, devono qualificarsi come giuridicamente inesistenti.

2 - La cartella di pagamento n... non risulta essere stata ritualmente notificata.

L'amministrazione resistente ha prodotto un avviso di ricevimento del..., da quale risulta una consegna al portiere dello stabile sito in..., piazza... n... risultava residente in... via..., n..., e non presso l'indirizzo di... n...

Ne consegue che l'indirizzo utilizzato per la notificazione non era in alcun modo riferibile al sig. C. e che la notificazione deve ritenersi giuridicamente inesistente. Si rileva, altresì, che la consegna al portiere, ai sensi dell'art. 139, comma 2, c.p.c., avrebbe richiesto l'invio della raccomandata informativa al destinatario; anche tale adempimento risulta omesso.

3 - La cartella di pagamento n... non risulta essere stata ritualmente notificata.

Anche in questo caso la notificazione deve ritenersi inesistente, per le stesse ragioni già evidenziate in relazione alla cartella di cui al punto che precede.

4 - La cartella di pagamento n... non risulta essere stata ritualmente notificata.

Per tale cartella, l'amministrazione ha prodotto un atto di notificazione eseguito in data..., ai sensi dell'art. 143 c.p.c., presso l'indirizzo di..., n...

Tuttavia, dal certificato storico di residenza risulta che, a tale data, il contribuente era residente in..., via... n..., con la conseguenza che anche tale notificazione deve qualificarsi come inesistente.

Si ritiene quindi che nessuna delle quattro cartelle impugnate risulta essere stata validamente notificata al contribuente e ne consegue che Agenzia della riscossione è incorsa in decadenza e che la pretesa impositiva azionata deve ritenersi prescritta.

42. Per i motivi esposti, parte attrice, con istanza depositata in data 20 maggio 2024, riportandosi ai motivi sollevati con la precedente istanza del 23 gennaio 2023, ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale venisse rimessa alla Corte costituzionale, deducendo la violazione degli articoli 3, 24, 97, 111, 110 e 113 della Carta costituzionale, nonché del diritto europeo e CEDU e quindi degli articoli 10, 11 e 117 della Carta.

43. La parte convenuta, pubblica amministrazione, si è opposta all'istanza, insistendo affinché la questione venisse dichiarata inammissibile.

3. La non manifesta infondatezza.

La questione sollevata appare rilevante e non manifestamente infondata in ordine ai seguenti punti:

3.1 Possibile violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione.

44. Un primo dubbio che riguarda la disposizione impugnata (attualmente, il comma 5, dell'art. 91, del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33) è quello relativo alla compatibilità della stessa con i principi desumibili dagli articoli 3 e 24 della Costituzione, tenuto conto che l'impianto della norma tipicizza le ipotesi in cui è ammessa l'impugnazione del ruolo, limitandola a:

tre, concernenti rapporti qualificati con la pubblica amministrazione;

in pendenza ed in sede di procedure del CCII;

finanziamenti da parte di soggetti autorizzati o a quella delle cessioni d'aziende.

Così come formulato, la norma si porrebbe in contrasto sia con il diritto di difesa del contribuente sancito dall'art. 24, sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, affermati dall'art. 3 della Carta fondamentale.



45. In primo luogo, occorre evidenziare che la cartella di pagamento, quale esternazione del ruolo, costituisce atto espressamente impugnabile ai sensi dell'art. 19, del decreto legislativo n. 546/1992, entro il termine decadenziale di sessanta giorni, in qualunque ipotesi (anche non qualificata) e da parte di qualsiasi categoria di contribuente.

Le Sezioni Unite hanno affermato che «in linea generale i termini di impugnazione di un atto non possono che decorrere dalla (valida) notificazione dell'atto medesimo e che, pertanto, il destinatario dell'atto ha l'interesse (e il diritto) di provocare la verifica della validità della notifica dell'atto del quale egli non sia venuto a conoscenza in termini per l'impugnazione a causa di anomalie di tale notifica» (Cass., SS.UU., n. 19704/2015).

La giurisprudenza di legittimità riconosce, inoltre, l'autonoma ed immediata impugnabilità di qualsiasi atto che porti legittimamente a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, prescindendo dal fatto che esso sia stato notificato in forma rituale o direttamente rivolto al contribuente in veste autoritativa.

Tale orientamento supera, di fatto, la concezione strettamente recettizia dell'atto amministrativo, secondo cui l'impugnabilità sarebbe subordinata esclusivamente alla sua notifica.

Ne discende che, se da un lato non è sufficiente la mera «piena conoscenza» dell'atto ai fini della decorrenza dei termini di impugnazione (che richiedono una comunicazione effettuata nelle forme di legge), dall'altro, tale circostanza, non può impedire in radice l'impugnabilità dell'atto stesso, bensì rileva soltanto in ordine alla decorrenza dei relativi termini, in danno del contribuente e la distinzione è chiaramente tracciata dalla giurisprudenza di legittimità.

Pertanto, appare ravvisabile una ingiusta e illegittima disparità di trattamento tra i contribuenti che hanno ricevuto la cartella mediante regolare notifica e quelli che, per effetto di errori imputabili all'Amministrazione, non l'hanno ricevuta.

La cartella, infatti, viene emessa nei confronti di tutti i contribuenti (sia a carico di quelli che hanno ricevuto, sia quelli che non hanno ricevuto regolare notifica), ma coloro per i quali la notifica è stata eseguita in modo irregolare si vedono negato il diritto di impugnare l'atto impositivo, salvo che ricadano in ipotesi tipizzate o che ricevano – regolarmente – un successivo atto ancor più lesivo.

L'irregolare notifica, in quanto evento non imputabile al contribuente, non può costituire un criterio discriminatorio ed irragionevole per impedire l'impugnabilità di un atto impositivo: essa può, al più, determinare uno slittamento del termine di decadenza per proporre ricorso, ma non certo precludere in assoluto l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Non si tratta, dunque, di introdurre una tutela anticipata, bensì di evitare che venga impedita la tutela nel momento fisiologico, ossia entro sessanta giorni dalla conoscenza dell'atto (che equivale alla notifica).

46. Inoltre, la rigida descrizione o tipizzazione operata dal legislatore, considerato che le ipotesi rilevanti sono numerose e spesso imprevedibili, determina inevitabilmente discriminazioni tra soggetti o esigenze meritevoli di tutela non meno significative, senza alcuna ragione, necessità o giustificazione.

Si ribadisce, rimangono prive di tutela numerose ulteriori ipotesi, quali, a titolo meramente esemplificativo, l'esigenza di impedire l'avvio delle misure cautelari ed esecutive (fermo amministrativo di veicoli *ex* art. 86 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973; ipoteca legale sugli immobili *ex* art. 77 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973; pignoramento mobiliare presso il debitore *ex* articoli 52 e ss. decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973; pignoramento immobiliare *ex* art. 76 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973; pignoramento presso terzi di stipendi, pensioni, conti correnti e crediti *ex* art. 72-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973), nonché situazioni ulteriori quali: l'impossibilità di ottenere certificazioni fiscali (ad esempio, DURC fiscale e certificato di regolarità tributaria), le segnalazioni all'anagrafe tributaria con conseguenti accertamenti, i trasferimenti di beni a terzi con il rischio di dell'azione revocatoria ordinaria *ex* art. 2901 del codice civile o, nei casi più gravi, di configurazione del reato di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte *ex* art. 11, decreto legislativo n. 74/2000, l'opportunità di valutare l'acquisizione di beni a vario titolo, l'accettazione di eredità senza beneficio d'inventario, l'apertura di conti correnti o depositi, l'accumulo di liquidità o beni mobili di valore.

È vero che gli atti successivi all'iscrizione a ruolo – quali l'intimazione di pagamento, il preavviso di fermo amministrativo o l'iscrizione di ipoteca – sono formalmente impugnabili, tuttavia, occorre evidenziare che tali atti concedono al contribuente un termine estremamente ristretto (5 giorni in caso di esecuzione forzata e 30 gg in caso di provvedimenti cautelari) per adempiere, decorso il quale l'Amministrazione è legittimata ad avviare immediatamente le procedure esecutive e di emettere il provvedimento cautelare.

In concreto, un simile termine rende pressoché impossibile ottenere una tutela giurisdizionale effettiva: nessun organo giurisdizionale italiano è in grado di pronunciarsi e adottare provvedimenti cautelari in un arco temporale così ridotto, né entro cinque giorni, né realisticamente entro trenta.

Ne consegue che la sola possibilità di impugnare gli atti successivi non assicura una protezione effettiva al contribuente e comunque, anche al di fuori di imminenti atti di esecuzione o cautelari, vi sono situazioni che esigono tutela.



In considerazione di quanto sopra, e soprattutto per impulso della presente Ecc.ma Corte, il legislatore, negli anni successivi all'introduzione della limitazione, ha progressivamente ampliato le ipotesi di impugnazione, riconoscendone la meritevolezza.

Tuttavia, proprio perché tali situazioni sono per loro natura imprevedibili e facilmente mutabili, il relativo principio di diritto esige che la valutazione resti rimessa al giudice caso per caso; diversamente, l'ingiusta differenza di trattamento tra situazioni egualmente meritevoli risulta inevitabile.

La nuova disciplina, attenendosi al dettato normativo, precluderebbe al contribuente la possibilità di poter liberamente adire la Giustizia in presenza di errori da parte dell'Amministrazione finanziaria e quindi nega il diritto di tutti «ad un equo processo», riservandolo solo ad alcuni privilegiati che si inquadrano in situazioni tipiche.

47. La previsione secondo cui l'impugnazione di un atto non notificato possa avvenire soltanto unitamente all'impugnazione di un atto successivo regolarmente notificato determinerebbe un'abnorme ed ingiustificata disparità anche tra i soggetti del rapporto tributario.

È infatti da considerare che, mentre le notifiche degli atti processuali vengono immediatamente vagliate dal giudice e, se invalide o intempestive, non producono alcun effetto in danno del destinatario, con riguardo agli atti impositivi l'invalidità della notifica ha come unico effetto immediato non già l'intervento correttivo del giudice, bensì l'impossibilità per il contribuente di conoscere l'atto e, quindi, di attivare il controllo giurisdizionale sul medesimo.

Ne consegue che il procedimento di imposizione e riscossione promosso dall'Amministrazione non viene interrotto, ma anzi prosegue «fluidamente», in mancanza di contestazioni, fino a giungere all'esecuzione forzata, senza che il contribuente abbia mai avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa mediante impugnazione.

Tale conseguenza, si sottolinea, non è imputabile al contribuente, ma dipende esclusivamente dall'invalidità delle notifiche, la cui regolarità ricade integralmente nella responsabilità dell'Amministrazione, la quale ne determina tempi, modalità (quali nominativi e recapiti da indicare) e ne valuta l'esito, decidendo se riprendere o meno il procedimento notificatorio.

In questo quadro, la possibilità per il contribuente di accedere, tramite il c.d. estratto di ruolo, alle iscrizioni a proprio carico e alla eventuale emissione di cartelle dovrebbe costituire un rimedio effettivo soltanto se la conoscenza dell'atto così acquisita ne consentisse l'immediata impugnazione. Diversamente, negare tale possibilità al contribuente - già privato della conoscenza dell'atto per effetto di una notifica invalida imputabile all'Amministrazione - e subordinare l'accesso alla tutela giurisdizionale alla futura notifica di un ulteriore atto da parte della stessa Amministrazione, comporta un aggravio del pregiudizio e rimette di fatto la sorte del diritto di difesa alle determinazioni discrezionali dell'ente impositore.

Tale impostazione è irragionevole, perché:

non sempre è previsto un atto successivo prima dell'esecuzione forzata basata sul ruolo;

l'iniziativa processuale del contribuente dipenderebbe integralmente dai tempi e dalle modalità della notifica decisi dall'Amministrazione;

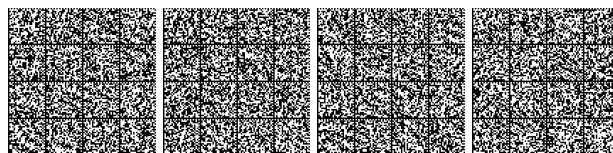
nel frattempo, il contribuente subisce l'iscrizione nei registri dei debitori soggetti a esecuzione coattiva e i relativi effetti pregiudizievoli, fino all'eventuale completamento dell'esecuzione senza alcuna possibilità di difesa preventiva.

In definitiva, l'eventuale rimedio risarcitorio nei confronti dell'Amministrazione non può ritenersi equipollente a un accesso diretto ed effettivo alla giustizia, come imposto dall'art. 24 della Costituzione, dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dall'art. 6 CEDU.

48. Si evidenzia altresì una ulteriore palese discriminazione: il ruolo e la cartella di pagamento irregolarmente notificati risultano, secondo l'attuale previsione normativa, non autonomamente impugnabili, mentre qualsiasi altro titolo esecutivo fiscale non regolarmente notificato, quale l'avviso di accertamento o l'ingiunzione fiscale ex R.D. n. 639/1910, può invece essere contestato dinanzi al giudice.

Tale disparità di trattamento appare incomprensibile, irragionevole e intrinsecamente discriminatoria, posto che tutti gli atti richiamati hanno natura impositiva ed esecutiva, incidono direttamente sulla sfera patrimoniale del contribuente e costituiscono titolo per la riscossione coattiva.

Non vi risulta, pertanto, alcuna giustificazione logico-giuridica per cui l'irregolarità della notifica determini l'impugnabilità degli uni e non anche della cartella, con la conseguenza di sottrarre proprio quest'ultima al sindacato giurisdizionale e di comprimere il diritto di difesa del contribuente, in violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, nonché dei principi di effettività sanciti dall'art. 47 CDFUE e dall'art. 6 CEDU.



49. Il diritto alla difesa costituzionalmente garantito non può essere compromesso e peggio ancora in maniera discriminante, per far fronte a un incremento del contenzioso ed al pari non può giustificarsi una compressione del diritto alla tutela giurisdizionale posticipando la possibilità di accesso ad essa in un determinato momento successivo in cui è possibile che alcuni effetti lesivi dell'atto si siano già prodotti.

La previsione normativa discrimina e limita l'esercizio di diritti e libertà fondamentali in modo sproporzionato e irragionevole, poiché l'asserita finalità della disposizione potrebbe essere agevolmente perseguita mediante altri strumenti legali, senza sacrificare i principi propri dello Stato di diritto.

L'asserito rischio di un accesso abusivo alla giustizia può essere agevolmente contrastato mediante gli strumenti già previsti dall'ordinamento, quali la condanna alle spese e la condanna per lite temeraria.

È certamente possibile inoltre attribuire all'Amministrazione finanziaria strumenti idonei a rimediare ai propri errori, ad esempio imponendo al contribuente la presentazione di una preventiva istanza in autotutela, mediazione o ricorso amministrativo, che sospenderebbe gli effetti pregiudizievoli del debito.

Diverso è, invece, chiudere le porte dei tribunali soltanto ad alcuni cittadini, senza che essi abbiano alcuna colpa o abbiano agito per ragioni futili: ciò si traduce in una misura irragionevole e sproporzionata, lesiva del giusto processo.

La questione, infatti, mette in luce l'irragionevolezza della compressione dei diritti e la discriminazione operata dal legislatore, priva di qualsivoglia necessità, in quanto esistono innumerevoli soluzioni alternative e non dannose.

Non si tratta, dunque, di una critica a scelte politiche, bensì della denuncia della intrinseca irragionevolezza della norma.

3.2 Possibile violazione dell'art. 77, comma 1° e 2°, della Costituzione.

50. Altro dubbio sorge in ordine alla compatibilità dell'art. 3-*bis* con i principi sanciti dall'art. 77 della Costituzione.

Il divieto d'impugnazione diretta è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146/2021, promulgata in assenza del requisito di specifica necessità e urgenza.

La circostanza secondo cui la previsione ora risulta trasfusa nel decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 (emanato dal Governo, in attuazione della legge delega conferita dal Parlamento con la legge n. 111 del 23 luglio 2023), finalizzata al riordino organico delle disposizioni del sistema tributario, attraverso la redazione di testi unici, tra cui appunto quello della riscossione, non è di certo idonea a sanare possibili violazioni dell'art. 77.

Nella fattispecie *de qua* il Governo, senza delegazione delle Camere, ha emanato il decreto-legge n. 146/2021 senza alcuna legge delega.

La delega conferita al Governo era limitata all'ambito della riforma fiscale e non della giustizia tributaria.

L'*iter* che ha condotto alla pubblicazione dell'art. 3-*bis* pare contrastare con le citate norme costituzionali e lo stesso preambolo di cui al decreto-legge n. 146/2021 non contiene alcuna specificazione in che cosa consisterebbe la straordinarietà e l'urgenza delle esigenze in materia fiscale e pertanto non sono indicati e precisati i motivi di straordinaria necessità ed urgenza per un intervento normativo come quello adottato.

51. Orbene, la questione sollevata apparirebbe fondata ove si contesta che:

l'art. 3-*bis* della legge n. 215/2021 è manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 77, comma 1, della Costituzione, non essendo soddisfatti i requisiti della straordinaria necessità e urgenza;

in ogni caso, l'art. 3-*bis* risulta manifestamente illegittimo anche per contrasto con l'art. 77, comma 2, della Costituzione, in via mediata, poiché – in assenza dei presupposti di necessità e urgenza – disciplina una materia, quale quella della giustizia e dell'accesso alla stessa, riservata al potere normativo del Parlamento, configurando così un caso manifesto di eccesso nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza e, conseguentemente, un possibile conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

3.3 Possibile violazione degli articoli 111 e 113 della Costituzione.

52. Suscita interesse la sollevata violazione degli articoli 111 e 113 della Costituzione della norma in questione ove il principio del giusto processo verrebbe minato ed il diritto di difesa del contribuente compresso. L'art. 111 della Costituzione, nel postulare il principio giusto processo sancisce che giudizio deve svolgersi in condizioni di parità mentre l'art. 113 della Costituzione espressamente recita: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa».

Ebbene la norma impugnata ha pertanto introdotto nell'ordinamento una utilità solo ed esclusivamente a favore della PA ed ha precluso il diritto di difesa del contribuente, restringendolo a soli casi tassativi, la maggior parte sempre ad esclusivo appannaggio della P.A.



È evidenziare che il divieto di impugnazione dell'estratto di ruolo, introdotto con l'art. 3-*bis*, nel comprimere il diritto di difesa costringe il contribuente a trascinarsi una situazione debitoria nonostante la stessa sia illegittima, errata e/o prescritta.

3.4 Possibile violazione dell'art. 117 della Costituzione.

53. Il ricorso alla decretazione d'urgenza per la riforma della giustizia tributaria con l'introduzione del comma 4-*bis*, all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, appare aver violato anche il principio sancito dall'art. 117 ove è imposto che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Come già articolato al precedente punto, sorgono dubbi in ordine alla adozione di misure urgenti di giustizia tributaria in assenza di legge delega a mezzo di decreto-legge.

— L'art. 3-*bis*, adottato probabilmente con eccessiva fretta e senza l'*iter* costituzionalmente previsto, ha compreso eccessivamente la posizione dei contribuenti anche in considerazione della crisi pandemica che li ha coinvolti e della ripresa delle attività di riscossione.

Da tutto ciò consegue che il comma 4-*bis* aggiunto all'art. 12 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 appare illegittimo per essere stato introdotto incostituzionalmente a mezzo decretazione d'urgenza.

3.5 Possibile violazione dell'art. 97, comma 1 della Costituzione.

54. Per altro verso, la possibilità che il contribuente faccia valere immediatamente le proprie ragioni in relazione ad un atto non validamente notificatogli, senza dover attendere la notifica di un atto successivo, che potrebbe anch'esso risultare viziato – è strettamente funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Ciò, infatti, contribuisce ad evitare i costi di procedure esecutive illegittimamente instaurate, la produzione e l'aggravamento di danni risarcibili al contribuente e i rischi di decadenza per l'Amministrazione derivanti da ripetute notifiche non andate a buon fine.

55. Né può ritenersi che la riconosciuta impugnabilità del ruolo o della cartella non validamente notificati, dei quali il contribuente sia comunque venuto a conoscenza tramite l'estratto di ruolo, esponga a concreti rischi di dilatazione del contenzioso o di rallentamento dell'azione di riscossione, come talvolta paventato.

L'impugnazione della cartella per mancanza di valida notifica, se proposta non unitamente ad un atto successivo, non genera infatti aggravio: essa sarebbe comunque proposta al momento della notifica dell'atto successivo, mentre la proposizione anticipata può semmai produrre un effetto deflattivo, evitando l'emissione, la notifica e la conseguente impugnazione dell'atto successivo.

56. Tanto premesso, è indubbio che anche un eventuale - e in ogni caso modesto - incremento del contenzioso non può giustificare la compressione del diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale, né il posticipo del momento in cui il contribuente può esercitare tale diritto, con il rischio che effetti lesivi dell'atto si producano senza rimedio.

Infine, va escluso che l'impugnabilità di un atto recante una ben definita pretesa tributaria possa determinare un rallentamento dell'azione di prelievo diverso da quello fisiologico e legittimo derivante dal controllo giurisdizionale di legalità.

Posticipare l'accesso del contribuente al giudice non accelera infatti la riscossione, ma comporta soltanto l'aumento dei danni derivanti dall'eventuale esecuzione fondata su pretese illegittime, in violazione non solo del diritto di difesa (art. 24 della Costituzione), ma anche del principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione.

3.6 Possibile violazione degli articoli 10, 11, 117 della Costituzione.

57. Considerato che si nutrono dubbi circa la compatibilità della previsione con il diritto dell'Unione europea e con la CEDU, deve rilevarsi che, per riflesso, essa potrebbe determinare una violazione anche degli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione, che impongono il rispetto degli obblighi internazionali e del diritto europeo.

58. Preliminarmente, il giudice osserva che la presente controversia rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), in quanto le disposizioni nazionali oggetto di scrutinio incidono direttamente e/o indirettamente anche su situazioni disciplinate da norme dell'Unione e, in particolare:

sulla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), tributo armonizzato dalla Direttiva 2006/112/CE, il cui accertamento e riscossione devono rispettare i diritti fondamentali sanciti dall'ordinamento UE;

sull'accesso a procedure di ristrutturazione e liberazione dai debiti, come previsto dalla Direttiva (UE) 2019/1023 (c.d. Direttiva «Ristrutturazione e seconda possibilità»).



59. Ne consegue che trovano piena applicazione nel caso di specie i diritti garantiti dalla Carta e precisamente:

1. l'art. 47 CDFUE, che sancisce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale;
2. l'art. 41 CDFUE, che riconosce il diritto a una buona amministrazione (ascolto, motivazione, accesso agli atti);
3. l'art. 52 CDFUE, che impone il rispetto del principio di proporzionalità per ogni limitazione ai diritti riconosciuti dalla Carta;

4. i principi generali dell'Unione in materia di effettività della tutela giurisdizionale, bilanciamento tra interessi pubblici e diritti fondamentali e non in ultimo il diritto alla «seconda occasione» del debitore onesto.

60. La normativa nazionale attualmente in vigore ed applicabile al caso in esame (comma 5, dell'art. 91, del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 - «Testo unico in materia di versamenti e di riscossione», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 26 marzo 2025 - Supplemento Ordinario n. 8, in vigore dal 27 marzo 2025) prevede una limitazione all'accesso al giudice, stabilendo che il contribuente non possa impugnare direttamente una cartella di pagamento non notificata, se non nei casi tassativamente previsti, lasciando senza tutela giurisdizionale, come nel caso dell'odierno contribuente, numerose ipotesi meritevoli di tutela.

61. Tale preclusione, che si applica a tutti gli altri casi non tassativamente elencati nella norma (giuste sentenze della Suprema Corte italiana), impedisce ogni forma di tutela giurisdizionale anche quando il contribuente intenda far valere l'intervenuta prescrizione o l'inesistenza giuridica del debito, incluse le ipotesi di crediti relativi a tributi armonizzati (come l'IVA).

62. Ne deriva una violazione del diritto a un ricorso effettivo garantito dall'art. 47 CDFUE e dal principio di effettività elaborato dalla CGUE (v. CGUE, C-279/09 DEB; C-199/11 Otis; C-73/16 Puškár).

63. Inoltre, la norma si pone in contrasto con l'art. 273 della Direttiva 2006/112/CE, che consente agli Stati membri di stabilire obblighi procedurali per garantire l'esatta riscossione dell'IVA solo se proporzionati e se non compromettono la riscossione effettiva e i diritti del contribuente (v. CGUE, C-131/13 *Italmoda*; C-276/14 *Gmina Wrocław*; C-482/18 C.F.).

64. La violazione si estende anche all'art. 41 CDFUE, in quanto:

viene negato il diritto a essere ascoltato, non essendo previsto un contraddittorio effettivo con l'amministrazione; manca un obbligo di motivazione da parte dell'amministrazione nel caso di rigetto dell'istanza del contribuente; è esclusa qualsiasi risposta espressa a fronte di un'istanza anche fondata, frustrando la possibilità di esercitare diritti e difese in modo effettivo;

le situazioni debitorie fiscali, magari illegittime ed ingiuste o non più esigibili presuppongono successive azioni esecutive, cautelari, di riscossione inutili, in cui l'amministrazione investirà risorse (che mediante una immediata definizione ad iniziativa del contribuente potrebbe evitare).

65. Ai fini della presente valutazione, assume rilievo anche l'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, secondo cui l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, comuni agli Stati membri in una società improntata a pluralismo, tolleranza, giustizia e solidarietà. Tali valori sono indissolubilmente connessi con quanto previsto dall'art. 3, par. 2, TUE, in forza del quale l'Unione garantisce ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in cui sia assicurato il rispetto dei diritti e delle garanzie procedurali fondamentali, anche nell'ambito delle relazioni tra privati e pubblica amministrazione.

66. Tali valori non hanno mera valenza programmatica, ma costituiscono principi fondamentali e vincolanti dell'ordinamento dell'Unione, cui deve conformarsi anche l'azione normativa e amministrativa degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. In particolare, il principio dello Stato di diritto, come costantemente affermato dalla Corte di Giustizia (v. *ex multis*, CGUE, C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-619/18 Commissione c. Polonia), comporta che ogni soggetto debba poter accedere a un rimedio effettivo dinanzi a un giudice imparziale, e che nessuna autorità pubblica possa sottrarsi al controllo di legalità delle proprie pretese.

67. La normativa italiana censurata, precludendo in radice l'accesso al giudice anche quando si tratti di debiti inesistenti o prescritti – e, in particolare, in assenza di strumenti alternativi proporzionati e garantiti – compromette il rispetto di questo principio strutturale, poiché impedisce il controllo di legalità dell'azione esattiva e vanifica le condizioni minime per l'esercizio dei diritti individuali in materia tributaria.

68. Ne deriva che i valori dello Stato di diritto e della giustizia accessibile, sanciti dagli articoli 2 e 3, par. 2, TUE, costituiscono criteri interpretativi e limiti sostanziali per le normative interne, imponendo un'interpretazione conforme ai diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta e, in caso di contrasto, la disapplicazione o rimessione alla Corte di Giustizia delle norme interne incompatibili.



69. Il legislatore italiano ha motivato tale preclusione con l'esigenza di evitare un sovraccarico di contenziosi legati a cartelle ormai datate, a volte abusando della vulnerabilità del sistema di riscossione.

Tuttavia, questa finalità non giustifica, alla luce dell'art. 52 CDFUE, una compressione indiscriminata e automatica del diritto di difesa, soprattutto perché:

- a. esistono strumenti alternativi meno lesivi, come un obbligo di preventivo ricorso amministrativo o istanza in autotutela, con risposta espressa o un sistema di silenzio-assenso;
- b. le sanzioni per lite temeraria (art. 96 c.p.c.) già scoraggiano abusi processuali;
- c. l'esclusione del controllo giudiziale favorisce l'avvio di procedure esecutive e cautelari illegittime, con spreco di risorse pubbliche e lesione dei diritti dei cittadini.

70. L'effetto sistemico della norma nazionale è dunque quello di:

- a. impedire al contribuente l'esercizio del diritto di difesa, l'accesso alla tutela giurisdizionale, giusto ed effettivo processo, l'accertamento della propria reale posizione debitoria (condizione necessaria anche per l'accesso alle procedure di composizione della crisi), creando una situazione discriminatoria ingiustificata;
- b. frustrare l'accesso effettivo alle procedure di sovraindebitamento previste dalla Direttiva (UE) 2019/1023 (sul punto si chiarisce che la tutela è ammessa esclusivamente nell'ambito di un procedimento di crisi già instaurato, e non anche ai fini della preventiva valutazione dei presupposti di accesso o per consentire all'istante di predisporre correttamente ed opportunamente l'istanza ed il relativo piano di rientro);
- c. pregiudicare la riscossione razionale dei tributi (anche armonizzati) e il buon andamento dell'amministrazione.

71. La stessa Corte costituzionale italiana, con sentenza n. 190/2023 (punto 12), seppur dichiarando inammissibile la domanda per omessa motivazione sulla rilevanza, ha letteralmente sostenuto che:

«Al riguardo questa Corte ritiene innanzitutto opportuno precisare che l'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema - dove spesso l'agente della riscossione, addirittura, non è in grado di fornire la prova della regolare notifica - e così generano un preoccupante contenzioso seriale, non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela «anticipata» dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano».

72. Il Giudice rimettente dubita quindi che, nel complesso, vi risulti una violazione sistemica degli articoli 2 e 3 par. 2 TUE, 41, 47 e 52 CDFUE; dell'art. 273 della Direttiva 2006/112/CE; degli articoli 4, 6 e 7 della Direttiva (UE) 2019/1023; dei principi generali dell'ordinamento UE in materia di proporzionalità, effettività e rispetto dello Stato di diritto, senza che vi risultasse necessaria e proporzionata rispetto a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o alla tutela di diritti altrui.

73. Il giudice rimettente dubita anche della violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo Addizionale alla CEDU e, conseguentemente, della violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Secondo la stessa Cassazione, la novella normativa presenta possibili profili di contrasto anche con la CEDU (*cfr.* ordinanza interlocutoria n. 4526 dell'11 febbraio 2022), segnatamente, del:

- a. art. 1 del Protocollo Addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale sancisce che «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»; in tal senso, il contribuente, dopo l'intervento normativo, non avrebbe più la possibilità di «ripulire le proprie pendenze fiscali», con la conseguenza di una minaccia permanente sui propri beni e di un pregiudizio al loro godimento;
- b. art. 6 CEDU, che tutela il diritto ad un *equo* processo, la cui garanzia verrebbe compromessa, per tutti i motivi esposti ai precedenti capitoli;
- c. art. 117 della Costituzione, nella misura in cui la disciplina innovativa si pone in conflitto con la «norma interposta» rappresentata dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

4. Precedenti della Corte costituzionale

74. È opportuno infine rinviare ad alcune massime e recenti pronunce della invocata Corte costituzionale in ordine alla violazione combinata degli articoli 3 e 24 della Carta Cost. in questioni assimilabili.

In primis, occorre richiamare la sentenza n. 552/2002, cui numerose pronunce hanno fatto nel tempo riferimento, la quale per ragioni non dissimili da quelle poste a base della presente ordinanza ha sancito la illegittimità costituzionale della norma che determina un'irragionevole compressione del diritto di agire in giudizio.

75. Con la sentenza n. 114 del 31 maggio 2018, l'ecc.ma Corte, nel dichiarare la parziale illegittimità dell'art. 57 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, ha chiaramente e perentoriamente affermato che:

«La pur marcata peculiarità dei crediti tributari, che può sì giovare di una disciplina di favore per l'amministrazione fiscale, come ritenuto da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 90 del 2018), e che è a fondamento della speciale procedura di riscossione coattiva tributaria rispetto a quella ordinaria di espropriazione forzata, non è però tale



da giustificare che, nelle ipotesi in cui il contribuente contesti il diritto di procedere a riscossione coattiva e sussista la giurisdizione del giudice ordinario, non vi sia una risposta di giustizia se non dopo la chiusura della procedura di riscossione ed in termini meramente risarcitori.

Può richiamarsi in proposito la giurisprudenza di questa Corte che ha ritenuto illegittimo il differimento della tutela giurisdizionale solo dopo l'adempimento dell'obbligazione tributaria secondo il criterio del *solve et repete* (sentenze n. 45 del 1962 e n. 21 e n. 79 del 1961).

La pienezza della garanzia giurisdizionale è altresì a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disciplina di settore nella parte in cui, rinviando alle norme previste per la riscossione delle imposte dirette, impediva al debitore esecutato di proporre opposizione all'esecuzione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria (sentenza n. 239 del 1997).

Più in generale, va ribadito che la possibilità di attivare il sindacato del giudice su atti immediatamente lesivi appartiene al diritto, inviolabile e quindi fondamentale, di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 della Costituzione), senza che contro gli atti della pubblica amministrazione la tutela giurisdizionale possa essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti (art. 113 della Costituzione).

In conclusione, quindi, si deve ritenere che, laddove la censura della parte assoggettata a riscossione esattoriale non radichi una controversia devoluta alla giurisdizione del giudice tributario e quindi sussista la giurisdizione del giudice ordinario – l'impossibilità di far valere innanzi al giudice dell'esecuzione l'illegittimità della riscossione mediante opposizione all'esecuzione, essendo ammessa soltanto l'opposizione con cui il contribuente contesti la mera regolarità formale del titolo esecutivo o degli atti della procedura e non anche quella con cui egli contesti il diritto di procedere alla riscossione, confligge frontalmente con il diritto alla tutela giurisdizionale riconosciuto in generale dall'art. 24 della Costituzione e, nei confronti della pubblica amministrazione, dall'art. 113 della Costituzione, dovendo essere assicurata in ogni caso una risposta di giustizia a chi si oppone alla riscossione coattiva».

Ne consegue che, alla luce di tale orientamento consolidato, la norma qui censurata non può che porsi in contrasto con gli articoli 3, 24, 97, 111 e 113 della Costituzione.

76. La Corte costituzionale, successivamente, con recente sentenza n. 140 del 2022, partendo dal presupposto che il diritto alla tutela giurisdizionale non possa in alcun modo essere sacrificato, ha ritenuto fondata la questione con riferimento alla violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione laddove ha riconosciuto che la compressione del diritto alla tutela giurisdizionale possa avvenire solo nel rispetto del principio di proporzionalità e in particolare della stretta necessità, risultando costituzionalmente legittimo quando l'adempimento di tale dovere non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo.

L'art. 3-bis del decreto-legge n. 146 del 21 ottobre 2021, in discussione, ha del tutto omesso la previsione di una adeguata tutela giurisdizionale dei diritti del contribuente lesi dall'errata attività di esazione da parte dell'Agenzia delle entrate - Riscossione.

Una interpretazione adeguatrice della norma sospettata si scontrerebbe con il dato testuale traducendosi in un'interpretazione analogica assolutamente non consentita.

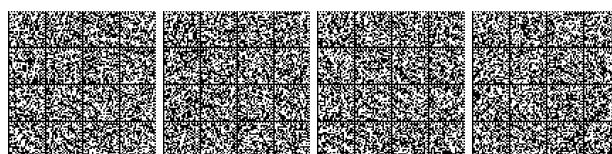
77. Molto simile alla presente questione è quella risolta con sentenza n. 228 del 2022, con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2021, convertito in legge n. 77 del 2021 - da intendersi tuttavia riferite all'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215 - per violazione degli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

Con la sentenza richiamata la Corte costituzionale ha censurato la discrezionalità del legislatore nell'adottare una misura che ha eccessivamente compresso il diritto di azione dei creditori e contemporaneamente alterato in maniera ingiustificata la parità delle parti.

La Corte chiarendo il valore fondamentale dell'art. 24 della Costituzione ha ritenuto che la norma in discussione vulnera l'effettività della tutela garantita in quanto determina uno sbilanciamento tra esecutante privato ed esecutato pubblico in violazione del principio di parità delle parti ex art. 111 della Costituzione (vedesi anche sentenze nn. 236 del 2021 e 186 del 2013).

78. La Corte, con sentenza n. 190/2023, seppur dichiarava inammissibili le domande dei giudici partenopei, in sostanza, aveva rilevato - in relazione alla presente norma - che la limitazione dell'accesso alla tutela giurisdizionale impatta con la Costituzione:

«Al riguardo questa Corte ritiene innanzitutto opportuno precisare che l'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema, dove spesso l'agente della riscossione, addirittura, non è in grado di fornire la prova della regolare notifica, e così generano un preoccupante contenzioso seriale, non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela «anticipata» dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano».



In ottemperanza della presente sentenza il Legislatore si è adoperato, ma non mediante l'abrogazione del divieto (ed introduzione di soluzioni legittime all'asserito *vulnus*), ma aggiungendo altre ipotesi di accesso alla giurisdizione, lasciando comunque, ingiustificatamente, senza tutela tutte le altre categorie.

Ebbene la Corte costituzionale con pronunce n. 288 del 2019 e 186 del 2020 ha ribadito che la persistenza (oggettiva) di un problema può concretare le ragioni di urgenza e che ricorrendone i presupposti il Governo può ricorrere alla decretazione d'urgenza.

Nella questione sottoposta allo scrivente Magistrato le ragioni d'urgenza purtroppo non vengono in alcun modo esplicate ed anzi, come già sopra dedotto, nella rubrica dell'art. 1 del decreto-legge in ordine alle «misure urgenti in tema fiscale» manca la specificazione di qualsivoglia urgenza di converso *la ratio* dell'introduzione della norma viene espressamente individuato nella mera necessità di arginare l'eccessivo numero di ricorsi promossi nei confronti dell'Agenzia delle entrate Riscossione.

È evidente che l'esigenza della introduzione della norma abbia carattere squisitamente soggettivo e che vada penalizzare la posizione del contribuente con l'intenzione di appannaggio dell'ente della riscossione (ma in realtà così non è, il contenzioso si procrastina semplicemente a momenti successivi).

La norma innovativa censurata, lede la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (tra le tante, sentenze n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010) e tale lesione si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 86 del 2017, n. 87 del 2012 e n. 335 del 2208), ragion per cui si ritiene che l'incidente costituzionale possa essere plausibile.

In definitiva l'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 2015, (c.d. decreto fiscale), che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 introducendo il comma 4-*bis*, successivamente sostituita dal comma 5 dell'art. 91 del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33, risulterebbe tradursi in un *vulnus* per la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita.

Considerato altresì che la difesa del ricorrente ha depositato in data 11 giugno 2025 richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea *ex art.* 267 del T.F.U.E.

Ritenuto che appare opportuno dare la precedenza alla risoluzione della questione di costituzionalità rispetto alla richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea *ex art.* 267 del T.F.U.E., in relazione alla quale questo Giudice mantiene ferma la riserva assunta all'udienza del 12 giugno 2025.

P. Q. M.

Visti gli art. 134 della Costituzione e art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

visti gli articoli 3, 10, 11, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione;

ritenuta rilevante e non manifesta infondata la questione, solleva, nei termini dinanzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021 n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 2015 (c.d. decreto fiscale) che ha modificato l'art. 12, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 con l'introduzione del comma 4-bis, successivamente sostituita dal comma 5, dell'art. 91, del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33, per la violazione degli articoli 3, 10, 11, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione;

sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 3 novembre 2025

Il Giudice: BARGERO



N. 9

*Ordinanza del 20 novembre 2025 del Tribunale di sorveglianza di Napoli
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di E. A.*

Reati e pene – Effetti della dichiarazione di abitudine, professionalità o tendenza a delinquere – Applicazione di misure di sicurezza – Previsione che la dichiarazione di abitudine o di professionalità nel reato può essere pronunciata in ogni tempo – Denunciata previsione che consente che le misure di sicurezza detentive possono essere applicate in ogni tempo come conseguenza della dichiarazione di abitudine o di professionalità nel reato.
– Codice penale, art. 109.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI NAPOLI

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

All'udienza del 22 settembre 2025 con l'intervento del pubblico ministero dott. Danilo De Simone la partecipazione del difensore avv. Maria Macera e l'assistenza del cancelliere Giosuè Cecere, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento relativo ad A... E... ; nato a ...(...) il ...; residente ad ... via ... ;
Sentite le parti;

OSSERVA

Il commissariato di Portici Ercolano chiede la dichiarazione di abitudine nel delitto *ex art.* 103 CP a carico di A... E... e per l'effetto chiede di applicare nei suoi confronti una misura di sicurezza.

Dagli atti emerge quanto segue:

A... E... ha riportato precedenti condanne per furto, evasione, rapina, violenza e minaccia ad un pubblico ufficiale, violazione di domicilio, resistenza, lesioni personali, guida in stato di ebbrezza.

Dopo essere stato condannato due volte per delitto non colposo (rapine di cui ai nn. 6 e 8 del certificato del casellario in atti) ha riportato ulteriori condanne per reati non colposi (violenza e minaccia a pubblico ufficiale di cui al n. 10 del casellario, rapina di cui al n. 12 del casellario; lesioni personali di cui ai nn. 14 e 18 del casellario), tutti caratterizzati dall'essere reati a base violenta.

Ricorrono dunque le condizioni richieste dall'art. 103 c.p..

La richiesta oggi in esame è infatti formulata con espresso riferimento all'abitudine ritenuta dal giudice.

L'art. 103 codice penale stabilisce che «fuori del caso indicato dall'articolo precedente, la dichiarazione di abitudine nel delitto è pronunciata anche contro chi, dopo essere stato condannato per due delitti non colposi, riporta un'altra condanna per un delitto non colposo, se il giudice, tenuto conto della specie e gravità dei reati, del tempo entro il quale sono stati commessi, della condotta e del genere di vita del colpevole e delle altre circostanze indicate nel capoverso dell'art. 133, ritiene che il colpevole sia dedito al delitto».

Pertanto, come chiarito in tempi ormai risalenti da Cassazione Sez. 2, Sentenza n. 1423 del 14 dicembre 2012 Ud. (dep. 11 gennaio 2013) Rv. 254187-01 in tema di abitudine nel reato, mentre in quella presunta dalla legge il giudice deve limitarsi ad accertare i soli elementi necessari e sufficienti, tassativamente determinati dal legislatore, nell'ipotesi di abitudine ritenuta dal giudice, quest'ultimo, in aggiunta ai primi, deve anche compiere una valutazione discrezionale in ordine ad altri elementi indicati dal legislatore.

Quanto poi alle modalità con cui tale valutazione deve essere svolta, Cassazione Sez. 1, Sentenza n. 7152 del 12 novembre 2015 Cc. (dep. 23 febbraio 2016) Rv. 266606-01 ha chiarito che l'esistenza di precedenti penali e/o di carichi pendenti non è elemento per sé sufficiente a consentire la dichiarazione di abitudine nel reato, essendo necessaria una motivata specificazione degli elementi indicativi dell'attuale e concreta pericolosità sociale del soggetto, tali da evidenziarne il grado di radicamento della tendenza delittuosa e della capacità criminale manifestata nello specifico delitto commesso.



Infine, la dedizione al delitto deve essere valutata con riferimento alla data in cui viene emessa l'ordinanza del magistrato di sorveglianza che pronuncia la declaratoria di abitualità nel reato (Sez. 1, Sentenza n. 8862 del 2 febbraio 2022 Cc. (dep. 16 marzo 2022) Rv. 282765-02).

Nel presente giudizio A.... E.... ha riportato la tipologia di condanne richieste dall'art. 103 codice penale ed ha da ultimo, come si dirà subito appresso, tenuto condotte violente nei confronti di sua sorella, nonostante la presenza dei Carabinieri, accorsi su chiamata di... Nel egli si è poi opposto con violenza all'azione delle Forze dell'Ordine.

Quanto allo specifico profilo della pericolosità sociale, intesa quale probabilità che A.... E.... commetta nuovi reati, emerge quanto segue.

I reati coperti da giudicato si arrestano al 2016.

Egli è stato più volte dichiarato recidivo ai sensi del quarto comma dell'art. 99 c.p.. Dal certificato dei carichi pendenti presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli emergono annotazioni di cui non si tiene conto perché relative a fatti molto risalenti, già coperti da giudicato.

Risulta poi che egli ha terminato in data 20 gennaio 2022 l'espiazione di una precedente pena in regime di affidamento in prova al servizio sociale, ed in data 10 aprile 2025 il tribunale di sorveglianza ha dichiarato la pena estinta per esito positivo dell'affidamento in prova.

Più recenti i fatti commessi il ...

In tale data A... E... si è presentato presso il luogo di lavoro di sua sorella Giovanna e la ha dapprima spintonata, facendola cadere in terra, e poi l'ha minacciata di picchiarla con più forza quando fosse tornata a casa. Alle Forze dell'Ordine, contattate telefonicamente dalla sorella, egli giustificava il suo operato con rivendicazioni ereditarie. La persona offesa comunque non presentava denuncia per l'accaduto.

Infine, con informativa del 18 agosto 2025 il commissariato di ... ha comunicato che il... A... è stato deferito per oltraggio, resistenza a pubblico ufficiale e rifiuto di declinare le proprie generalità. Di tale vicenda tuttavia non vi è traccia nel certificato dei carichi pendenti.

Conclusivamente, così ricostruito il profilo dell' A , egli si trova nelle condizioni soggettive che consentono di dichiararlo delinquente abituale, ed è anche socialmente pericoloso poiché si evidenziano condotte recenti, concretamente sintomatiche del pericolo che egli commetta nuovi fatti previsti dalla legge come reato.

A norma dell'art. 109 c.p., la dichiarazione di abitualità o di professionalità nel reato o di tendenza a delinquere importa l'applicazione di misure di sicurezza.

La legge non indica quale misura di sicurezza, ed è quindi possibile affermare che tutte le misure di sicurezza possono, previa adeguata motivazione, essere applicate. Al secondo e al terzo comma l'art. 109 codice penale traccia invece un fondamentale limite temporale per la dichiarazione di tendenza a delinquere , che «non può essere pronunciata che con la sentenza di condanna», mentre la dichiarazione di professionalità o di abitualità nel delitto possono essere pronunciate «in ogni tempo anche dopo la esecuzione della pena.

In altri termini, il delinquente per tendenza viene giudicato tale dal giudice che conosce del reato, mentre il delinquente abituale o professionale può essere ritenuto tale «in ogni tempo».

Tutti e tre tali soggetti, però, sono passibili di misura di sicurezza, in ipotesi anche detentiva.

In caso di applicazione di una misure di sicurezza detentiva - eventualità tutt'altro che implausibile, specialmente alla luce della violenta aggressione in danno di commessa nel ... l' A... E... verrebbe a trovarsi in una condizione che la legge riconduce alla detenzione, in quanto l'assegnazione ad una casa di lavoro è classificata tra le misure di sicurezza detentive.

Ciò comporta che i destinatari di tali misure vengano collocati all'interno di istituti nei quali sono coattivamente tenuti a dimorare.

Il legislatore definisce tali soggetti con il termine «internati» per differenziarli da coloro che si trovano reclusi in esecuzione di una pena detentiva; tuttavia la legge di ordinamento penitenziario equipara in numerosi aspetti i detenuti agli internati.



A mero titolo di esempio, basti considerare che essi sono sottoposti alle medesime disposizioni in tema di osservazione della personalità (art. 13 comma 2 legge n. 354/1975 e art. 27 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); raggruppamento nelle sezioni (art. 14 legge n. 354/1975 e art. 31 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); sorveglianza particolare (art. 14-bis legge n. 354/1975); regime differenziato in situazioni di emergenza (art. 41-bis legge n. 354/1975); trasferimenti e traduzioni (artt. 42 e 42-bis legge n. 354/1975); ammissione allo studio (art. 44 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000) ed al lavoro esterno (art. 48 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); rapporti con i familiari e comunicazione dell'ingresso in istituto (art. 45 legge n. 354/1975 e articoli 61 e 62 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); permessi di necessità (art. 30 legge n. 354/1975 e art. 64 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); colloqui e corrispondenza con i familiari e con il magistrato di sorveglianza (artt. 38, 39, 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); ricompense o di sanzioni disciplinari (artt. 76 e segg. decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); dimissione dall'Istituto (art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); in caso di evasione (art. 90 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); qualora abbiano tenuto condotte di collaborazione con la giustizia (d.m. n. 144/2006).

Può quindi certamente affermarsi che l'art. 109 codice penale astrattamente consente che A... E... venga a trovarsi in una condizione di detenzione propriamente detta, per effetto della declaratoria di delinquenza abituale.

Tanto premesso, questo giudice ritiene di dover sollevare *ex officio* questione di legittimità costituzionale dell'art. 109 c.p..

Quanto alla rilevanza della questione, la norma in esame deve trovare applicazione in quanto prevede che la declaratoria di abitualità nel delitto, oggetto del presente procedimento di sorveglianza, possa essere pronunciata in ogni tempo, e tale è la condizione in cui viene a trovarsi A... E... , destinatario di richiesta presentata dopo l'espiazione della pena conseguente alle condanne pronunciate nei suoi confronti.

Il dubbio di costituzionalità inoltre appare non manifestamente infondato poiché l'art. 5 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali prevede che nessuno può essere privato della sua libertà, eccetto che nei casi previsti dal medesimo articolo e per via legale.

Tra i casi previsti, vi è quello di chi sia detenuto legittimamente dopo una condanna da parte di un Tribunale competente.

L'art. 6 comma 2 del Trattato sull'Unione europea afferma che «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati».

La Corte Europea per i Diritti dell'Uomo ha più volte esaminato l'art. 5 §1 lettera a) chiarendo i criteri che rendono una detenzione legittima in quanto conseguente ad una sentenza di condanna legalmente pronunciata da un Tribunale competente.

Le sentenze M. contro Germania (no. 19359/04 del 17 dicembre 2009:); J. contro Germania (sez. V, sentenza, Pres. Spielman, rie. n. 30060/04); ... contro Italia (6 novembre 1980, § 96, Serie A no. 39) consentono di affermare - secondo quanto si legge nel paragrafo 31 della decisione J. contro Germania - che l'art. 5 § 1 sub-paragrafi da (a) fino a (f) contiene una esaustiva lista dei requisiti che legittimano la privazione della libertà, e nessuna privazione della libertà può definirsi legale a meno che non sia riconducibile ad uno di quei requisiti.

Con specifico riferimento al sub-paragrafo (a) dell'art. 5, la parola «condanna», avuto riguardo al testo in francese («*condamnation*»), deve essere interpretata nel duplice significato di giudizio di colpevolezza dopo che sia stato accertato, secondo la legge, che è stato commesso un reato, e di imposizione di una pena o di altre misure che comportano la privazione della libertà.

Inoltre la parola «dopo» nel sub-paragrafo (a) non significa semplicemente che la «detenzione» debba seguire la «condanna» in ordine cronologico: la «detenzione» deve scaturire da, seguire e dipendere da, e verificarsi in forza di, una «condanna». In breve, deve esserci una sufficiente connessione causale tra la condanna e la privazione della libertà in questione.

L'art. 109 del codice penale, invece, consente che, in caso di dichiarazione di abitualità o di professionalità nel reato, la detenzione - intesa quale privazione della libertà personale in applicazione di una misura di sicurezza detentiva - non discenda dalla sentenza di condanna bensì da un provvedimento giurisdizionale di natura diversa, che per di più può essere pronunciato «in ogni tempo» ed anche dopo l'espiazione della pena.

Oltre a stridere con l'art. 5 della Convenzione, tale disciplina appare anche difficilmente conciliabile con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui si offre solo al delinquente per tendenza la garanzia, richiesta dai criteri convenzionali, che la detenzione di sicurezza discenda dalla sentenza di condanna.



Infine, non appare possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame. Sebbene infatti l'art. 109 codice penale affermi che la dichiarazione di abitualità o di professionalità nel delitto importa l'applicazione di misure di sicurezza, senza menzionare esplicitamente l'assegnazione ad una casa di lavoro, occorre ammettere che la norma assegna al giudice un potere discrezionale il cui esercizio contiene in sé la possibilità che venga adottato un provvedimento in *malam partem*, pervenendosi in caso contrario ad una interpretazione abrogativa della norma.

Ciò permesso, ritenuto che di ufficio si debba sollevare questione di legittimità costituzionale;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sviluppata;

SOLLEVA

Nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 109 c.p., ed eventualmente di ogni altra norma collegata, nella parte in cui consente che le misure di sicurezza detentive possano essere applicate «in ogni tempo» come conseguenza della dichiarazione di abitualità o professionalità nel delitto, per la violazione degli articoli 11 e 117 della Costituzione, con riferimento all'art. 5 § 1 lettera a) della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, nonché per la violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui differenzia la disciplina della dichiarazione di delinquenza per tendenza, prevedendo che solo questa «non può essere pronunciata che con la sentenza di condanna»;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Napoli, 22 settembre 2025

Il Magistrato di sorveglianza: CERVO

26C00015

N. 10

*Ordinanza del 16 ottobre 2025 del Tribunale di Siracusa nel procedimento penale
a carico di H.E.F. N. e M.S.M.A. E.*

Reati e pene — Straniero — Immigrazione — Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina — Fattispecie incriminatrice introdotta dal decreto-legge n. 20 del 2023, come convertito — Trattamento sanzionatorio — Pene minime edittali fissate rispettivamente in venti, quindici e dieci anni di reclusione in funzione della tipologia e del numero di eventi lesivi verificatisi — Divieto di bilanciamento delle circostanze aggravanti con eventuali circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen.) - Denunciata previsione di pene minime edittali particolarmente severe — Omessa previsione della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, con possibilità di bilanciamento in termini di equivalenza o prevalenza con circostanze aggravanti.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12-bis, commi 1, 3 e 4.

TRIBUNALE DI SIRACUSA

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI E DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Il Giudice dell'udienza preliminare dott.ssa Tiziana Carrubba, con riferimento al procedimento penale in epigrafe indicato, all'esito dell'udienza di giudizio abbreviato del 16 ottobre 2025,



Osserva

Premessa.

In data 26 maggio 2025 il pubblico ministero presentava richiesta di rinvio a giudizio nei confronti degli odierni imputati, rispettivamente chiamati a rispondere del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina aggravato (capo A della rubrica), del reato di morte o lesione come conseguenza di altro delitto (originario capo B della rubrica) e del reato di naufragio colposo (capo C della rubrica).

All'udienza preliminare del 3 luglio 2025, conclusi gli accertamenti relativi alla costituzione delle parti, il pubblico ministero modificava l'imputazione contestando, in luogo del reato di cui all'art. 586 del codice penale (indicato all'originario capo B della rubrica) quello di cui all'art. 12-*bis*, comma 3, in relazione all'art. 12, comma 3, lett. *a*) decreto legislativo n. 286/1998 (imputazione ulteriormente precisata all'udienza del 2 ottobre 2025).

All'udienza del 17 luglio 2025, gli imputati, per mezzo del difensore munito di procura speciale, avanzavano richiesta di giudizio abbreviato condizionato all'audizione di un testimone.

Amnesso il rito abbreviato nei termini di cui alla richiesta, all'udienza dell'11 settembre 2025 si procedeva all'esame del teste indicato dalla difesa.

All'udienza del 2 ottobre 2025, il pubblico ministero chiedeva di sollevare questione di legittimità costituzionale, ritenendo che le pene previste dal reato contestato al capo B (art. 12-*bis*, comma 3, del decreto legislativo n. 286/1998) si pongano in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione e con l'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, per il tramite degli articoli 111 e 117, primo comma, della Costituzione.

Il difensore degli imputati si rimetteva alla decisione del giudice.

Il decidente, ritenendo la questione rilevante e non manifestamente infondata, propone l'incidente di costituzionalità nei termini e per le ragioni che seguono.

Ammissibilità e rilevanza della questione

Le imputazioni.

Di seguito si riportano le imputazioni come risultanti dalla modifica e dalla successiva precisazione effettuate dal pubblico ministero.

A) Delitto p. e p. dagli articoli 110 del codice penale e 12, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998, aggravato ai sensi dell'art. 12 stesso decreto legislativo comma 3-*bis* perché, in concorso fra loro e con altri soggetti rimasti ignoti, al fine di trarne profitto, conducendo in direzione delle coste italiane una piccola imbarcazione in vetroresina con a bordo 34 cittadini extracomunitari privi di valido titolo per l'ingresso sul territorio italiano, compivano atti diretti in modo non equivoco a procurare l'ingresso illegale nello Stato dei suddetti 34 cittadini extracomunitari, esponendoli per le modalità e la durata del trasporto a pericolo per la loro vita e la loro incolumità d'imbarcazione 'imbarcazione era priva di dotazioni di sicurezza individuali e collettive, chiaramente sovraffollata rispetto alla capacità di portata e priva di segnali di illuminazioni idonei a segnalarne la presenza ad altre imbarcazioni).

Accertato in ..., la notte fra il... e il...

B) per il delitto p. e p. dagli articoli 110 del codice penale e 12-*bis*, comma 3 (in relazione all'art. 12, comma 3, lett. *A*), decreto legislativo n. 286/1998) decreto legislativo n. 286/1998, perché in concorso fra loro, mediante la commissione delle condotte di cui al superiore Capo A attraverso le quali compivano atti diretti a procurare illegalmente l'ingresso nel territorio dello stato di 34 cittadini extracomunitari privi di valido titolo per l'ingresso sul territorio italiano, con modalità tali da esporre quest'ultimi a pericolo per la loro vita e la loro incolumità, contribuivano a cagionare il decesso di tre dei cittadini extracomunitari trasportati a bordo (... nato in ..., l ..., nato in ... il...e, ... nato in ... il ...) ed il ferimento di altri 10 di essi. La barca in vetroresina da loro condotta, infatti, anche a causa del fatto di essere totalmente priva di strumenti di segnalazione in grado di farne percepire la presenza alle altre imbarcazioni, veniva colpita dalla motovedetta della Capitaneria di Porto CP 323 intervenuta con finalità di soccorso. A seguito dello scontro, anche a causa della inadeguatezza strutturale dell'imbarcazione, la stessa affondava ed i migranti a bordo cadevano in mare. A causa dell'impatto, dieci dei migranti trasportati riportavano lesioni, due di essi (...) decedevano una volta portati sulla terra ferma a causa delle lesioni riportate, e uno di essi (...), anche a causa dell'assenza di dotazioni di sicurezza a bordo dell'imbarcazione, non riusciva a mantenersi a galla fino all'arrivo dei soccorsi e risulta dunque ad oggi ancora disperso in mare e certamente deceduto.

Con l'aggravante di avere compiuta atti diretti a procurare illegalmente l'ingresso illegale nel territorio dello Stato di più di cinque persone.

Nelle acque di..., la notte fra il... ed il...



C) articoli 110, 449 del codice penale in relazione all'art. 428 del codice penale perché, per colpa costituita nell'aver affrontato e fatto affrontare ai restanti passeggeri la traversata via mare dalla Libia verso le coste siciliane sull'imbarcazione di cui ai capi A) e B), totalmente inadeguata al viaggio intrapreso in ragione della sua fragilità strutturale, della limitata capacità di portata rispetto al numero di trasportati, nonché della assenza di strumenti di segnalazione idonei a farne percepire la presenza ad altre imbarcazioni, contribuivano a cagionare la collisione di cui al capo B) e il conseguente naufragio e affondamento dell'imbarcazione.

Nelle acque al largo di ..., la notte fra il ... e il ...

Per nessuno dei reati in contestazione è maturato il termine di prescrizione né è prospettabile una diversa qualificazione giuridica dei fatti, astrattamente sussumibili nelle fattispecie contestate così come modificate in udienza.

In sede di giudizio abbreviato questo giudice deve pronunciarsi in ordine alla sussistenza dei reati contestati e alla colpevolezza degli imputati, determinando conseguentemente, qualora si addivenisse ad una pronuncia di condanna, la misura della pena.

La questione di legittimità costituzionale, nei termini che si chiariranno in prosieguo, risulta certamente rilevante vertendo sulla proporzionalità e ragionevolezza del regime sanzionatorio stabilito dalle norme della cui legittimità costituzionale si dubita e delle quali si dovrebbe fare applicazione nel giudizio *a quo* se non dichiarate costituzionalmente illegittime (per una situazione analoga, processualmente sovrapponibile a quella oggetto del presente giudizio cfr. Corte costituzionale sentenza n. 0130 del 2025 - *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - n. 31 del 30 luglio 2025).

Ritiene, infatti, questo decidente che i fatti come prospettati, ove confermati all'esito del giudizio, potrebbero integrare i reati contestati.

Pertanto, la decisione in merito alla questione di legittimità costituzionale è certamente rilevante ai fini di una corretta e precisa commisurazione della pena che — in caso di pronuncia di condanna—possa essere realmente modulata sull'effettivo disvalore penale del fatto.

Ai fini della valutazione di ammissibilità della questione si rileva, inoltre, l'impossibilità di un'interpretazione alternativa, costituzionalmente orientata, della norma della cui legittimità costituzionale si dubita, per le ragioni che saranno di seguito illustrate.

Non manifesta infondatezza

L'art. 12-*bis* è stato introdotto nel testo unico sull'immigrazione all'indomani del naufragio di Cutro del 26 febbraio 2023, mediante il decreto-legge n. 20/23 («c.d. decreto Cutro»).

La collocazione, il contenuto precettivo e il regime sanzionatorio della norma, evidenziano la chiara voluntas del legislatore di inasprire il trattamento sanzionatorio in funzione di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, tanto che con il medesimo decreto sono state innalzate anche le pene per il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cui all'art. 12 t.u. immigrazione, elevando altresì il livello di tutela anticipata dei beni giuridici della vita e dell'integrità fisica dei soggetti illegalmente trasportati ovvero di soggetti terzi.

Sotto il profilo dell'inquadramento dogmatico, è la stessa relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto che consente di considerare pacifica l'introduzione ad opera della nuova norma di cui all'art. 12-*bis* di una autonoma figura di reato e non di un'ipotesi circostanziata della fattispecie di favoreggiamento. Nel medesimo senso si pone inoltre il dato letterale dell'ultimo comma che espressamente definisce la condotta in termini di «reato», nonché il rinvio operato dall'art. 12-*bis*, comma 5, a una serie di istituti previsti dall'art. 12 (attenuante della collaborazione, custodia cautelare in carcere, confisca) risulterebbe superfluo laddove il primo fosse una mera aggravante del secondo.

Si tratta, altresì, di un reato a consumazione anticipata, strutturato in termini di reato complesso ovvero di reato aggravato dall'evento, replicando quasi alla lettera la rubrica dell'art. 12-*bis* quella dell'art. 586 del codice penale ed aggiungendo alla condotta punita dall'art. 12, comma 1, l'evento aggravatore della morte o lesioni personali quale conseguenza non voluta.

Ed invero l'art. 12, comma 1 del decreto legislativo n. 286/1998 prevede che «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona».

L'art. 12-*bis*, comma 1 decreto legislativo n. 286/1998, intitolato «Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina» recita: «Chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o in qualunque modo effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del



quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, quando il trasporto o l'ingresso sono attuati con modalità tali da esporre le persone a pericolo per la loro vita o per la loro incolumità o sottoponendole a trattamento inumano o degradante, è punito con la reclusione da venti a trenta anni se dal fatto deriva, quale conseguenza non voluta, la morte di più persone. La stessa pena si applica se dal fatto derivano la morte di una o più persone e lesioni gravi o gravissime a una o più persone.

Le due fattispecie presentano un nucleo comune, perfettamente sovrapponibile, nella descrizione della condotta cui si aggiunge, all'art. 12-*bis*, l'elemento specializzante dell'evento non voluto. Ritiene questo giudice che tra le due norme incriminatrici ricorra un rapporto di specialità atteso che l'evento dannoso nelle sue possibili declinazioni (nel caso di specie consistente nella morte di tre persone e nelle lesioni personali a carico di dieci persone) è elemento costitutivo del reato di cui all'art. 12-*bis* e costituisce elemento specializzante rispetto alla fattispecie descritta dall'art. 12 (reato complesso).

Si ritiene, pertanto, che, in caso di sentenza di condanna, dovrebbe farsi applicazione soltanto del delitto più grave, restando assorbito quello meno grave, onde non sanzionare due volte la medesima condotta (diverso sarebbe stato il caso di concorso tra l'art. 12 e l'art. 586 del codice penale come da contestazione originaria, ipotesi sussumibile entro il paradigma del concorso formale).

Dall'intervento riformatore del 2023 è conseguito tuttavia un assetto sanzionatorio manifestamente contrastante con diversi parametri costituzionali e sovranazionali sotto il profilo della sproporzione ed irragionevolezza, come si chiarirà meglio più avanti.

Il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 12-*bis* del decreto legislativo n. 286/1998.

Le comminatorie edittali dell'art. 12-*bis* sono diversificate in funzione della tipologia e del numero degli eventi lesivi verificatisi. Ai sensi del comma 1 è prevista la reclusione da venti a trenta anni se si verifica la morte di più persone. La stessa cornice edittale si applica anche in caso di morte di una singola persona accompagnata da lesioni gravi o gravissime a una o più persone. Ai sensi del comma 2, in caso di morte di una sola persona si applica la reclusione da quindici a ventiquattro anni. Infine, in caso di sole lesioni gravi o gravissime a una o più persone si applica la reclusione da dieci a venti anni.

Il comma 3 prevede due circostanze aggravanti.

Nei casi di cui ai commi 1 e 2, la pena è aumentata quando ricorre taluna delle ipotesi di cui all'art. 12, comma 3, lettere *a)*, *d)* ed *e)*. La pena è aumentata da un terzo alla metà quando concorrono almeno due delle ipotesi di cui al primo periodo, nonché nei casi previsti dall'art. 12, comma 3-*ter*.

Nel caso di specie è contestata l'aggravante di cui alla lettera *a)* dell'art. 12, ossia l'aver favorito l'ingresso di più di cinque persone (con aumento della pena fino a un terzo).

In concreto, in caso di condanna, il minimo edittale di venti anni di reclusione subirebbe un aumento pari almeno fino a un terzo, ossia da venti anni e un giorno di reclusione ad anni trenta mentre il massimo resterebbe pari ad anni trenta *ex art.* 66 del codice penale.

Il comma 4 (allo stesso modo dell'art. 12, comma 3-*quater*) stabilisce il divieto di bilanciamento delle aggravanti con eventuali circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale), le cui diminuzioni di pena si applicheranno, pertanto, sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti *ex art.* comma 4-*ter*.

Contrasto della pena edittale prevista dall'art. 12-*bis* con gli articoli 3, 27 della Costituzione, 49 paragrafo 3 CDFU.

La disamina della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 12-*bis* TUI consente di rilevare subito come le principali novità sanzionatorie determinate dall'ingresso della nuova norma si sostanzino soprattutto nella previsione di minimi edittali particolarmente severi.

Ed è proprio con riguardo ad essi che, a parere di questo decidente, si impone l'esigenza di un adeguamento al canone di proporzionalità della pena ricavabile dal combinato disposto degli articoli 3 e 27 della Carta Costituzionale.

È noto come il principio di proporzionalità abbia trovato un chiaro ed autorevole riconoscimento nelle diverse sentenze con cui, nel tempo, la Corte costituzionale ha eletto tale principio a criterio fondamentale che deve guidare l'interprete del diritto nel momento in cui è chiamato a parametrare la sanzione da applicare al caso di specie.

Premesso invero che in forza del principio di legalità sancito all'art. 25 della Costituzione le scelte sulla misura della pena appartengono alla discrezionalità del legislatore, è stato più volte evidenziato dalla Corte costituzionale come tale discrezionalità non sia assoluta, dovendo misurarsi con altri principi costituzionali, tra cui il fondamentale principio di eguaglianza contenuto all'art. 3 della Costituzione, che esige un diritto penale non arbitrario, non irragionevole e non sproporzionato, i principi di cui all'art. 27 della Costituzione, per cui le pene non possono consistere in trattamenti



contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato, e il principio di proporzionalità della pena rispetto all'offesa, presupposto dall'art. 27 della Costituzione e codificato anche nell'art. 49, par. 3, della CDFUE (sentenza n. 0179 del 2017).

Nella nota sentenza n. 236/2016 la Corte ha infatti affermato che: «È costante nella giurisprudenza costituzionale, la considerazione secondo cui l'art. 3 della Costituzione esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali».

Ed ancora, la Corte ha richiamato l'art. 27 comma 3 della Costituzione rilevando che «il principio di proporzionalità esige un'articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l'adeguamento della pena alle effettive responsabilità personali, svolgendo una funzione di giustizia, e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale, in armonia con il "volto costituzionale" del sistema penale (sentenza n. 50/1980)».

Una pena non proporzionata alla effettiva gravità del fatto si risolverebbe, invero, in un ostacolo alla sua funzione rieducativa: il trattamento sanzionatorio sproporzionato rispetto al reato commesso sarebbe infatti percepito come ingiusto dal condannato e, dunque, risulterebbe inidoneo a svolgere la funzione rieducativa prevista dall'art. 27 della Costituzione.

Si rileva infine il contrasto con l'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, per il tramite degli articoli 111 e 117, primo comma, della Costituzione.

Il CDFUE riunisce in una medesima norma, l'art. 49 (sotto la rubrica principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene) il principio di legalità (*sub specie* del divieto di retroattività e successione di leggi penali) e il principio di proporzionalità della pena. Al punto 3, dell'art. 49 si statuisce infatti che «Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

L'art. 49 CDFUE ha effetto diretto nell'ordinamento degli Stati europei (*cf.* Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 8 marzo 2022, in causa C-205/20, NE) con conseguente obbligo per i giudici di farne applicazione; in caso di disposizioni che si ritengano in contrasto con detto principio il giudice italiano è tenuto a promuovere incidente di legittimità costituzionale per violazione delle norme di cui agli articoli 11 e 117 della Costituzione.

Tertia comparationis.

È noto poi come, muovendo dalla necessità che a fatti di diverso disvalore corrispondano diverse reazioni sanzionatorie, il sindacato sulla proporzionalità della pena, storicamente, si sia fondato per lo più sul c.d. schema triadico, venendo, cioè, imperniato sul confronto tra la previsione normativa censurata e quella apprestata per altra figura di reato, di pari o addirittura maggiore gravità, assunta quale *tertium comparationis*.

E tuttavia, specie negli ultimi tempi, non sono mancate pronunce in cui la Corte, in ordine agli «indicatori» sulla cui base operare il sindacato di proporzionalità della pena, sembra essersi affrancata dal c.d. schema triadico, per valutare invece la severità della cornice edittale proprio sul piano della ragionevolezza intrinseca.

In altri termini, la consulta ha spesso verificato la sproporzionalità della pena rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato, effettuando un sindacato del tutto svincolato dalla logica comparativa.

Al di là, comunque, di tali considerazioni di carattere ermeneutico, sia che si adotti lo schema triadico che se si effettui un vaglio di ragionevolezza «intrinseco», si ritiene che le sanzioni introdotte dall'art. 12-*bis* TUI si pongano in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, presentando profili di manifesta irragionevolezza.

Si ritiene infatti che, in coerenza con la *voluntas legis* di contrastare in maniera più severa il fenomeno migratorio, sia certamente giustificata, — e comunque rientrante nella discrezionalità politica del legislatore — l'introduzione di una sanzione penale più elevata per la nuova figura di reato, e tuttavia, a parere di questo giudicante, non è conforme ai parametri costituzionali e sovranazionali la scelta di una pena edittale così elevata, soprattutto nel minimo che, inevitabilmente, finisce con l'impedire al giudice di commisurare la pena all'effettivo disvalore penale del fatto.

Il rischio che si corre, infatti, è quello di far ricadere nella fattispecie incriminatrice di cui all'art. 12-*bis* condotte di gravità non del tutto sovrapponibili, quali, per esempio, quelle non riconducibili a veri e propri esponenti del traffico organizzato di migranti, ma imputabili a soggetti il cui contributo causale al delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina risulti occasionale o isolato.

Statisticamente non è infrequente il caso in cui ad essere imputati sono «migranti-scafisti», ovvero soggetti che lungi dall'essere parte di una organizzazione criminale, sono a loro volta «vittime» del sistema, venendo individuati come meri esecutori del progetto criminale.

Ed allora, è chiaro che, in tali casi, il disvalore penale da riconoscere al fatto assume proporzioni diverse, rendendo un limite edittale come quello ad oggi previsto dalla fattispecie della cui legittimità si dubita del tutto sproporzionato e quindi intrinsecamente irragionevole.



L'ingiustificata maggiore severità delle pene introdotte dall'art. 12-*bis* TUI emerge poi in maniera più evidente se si procede a confrontare, sotto il profilo della ragionevolezza «estrinseca», la suddetta disposizione con altre fattispecie che puniscono in modo significativamente diverso condotte lesive del medesimo bene giuridico integrate attraverso analoghe modalità esecutive.

E evidente *ictu oculi* come il nuovo schema legislativo lasci pochissimo margine di parametrare la pena all'effettivo disvalore penale del fatto se si adotta, anzitutto, come *tertium comparationis* la disciplina che troverebbe applicazione ove la norma speciale di cui all'art. 12-*bis* non esistesse.

Ed invero, al caso di specie sarebbe applicabile la fattispecie aggravata di cui al comma 3, dell'art. 12 TUI che (anche a seguito dell'aumento di pena previsto dal c.d. decreto Cutro) prevede pur sempre un minimo edittale pari a sei anni di reclusione, aumentati fino a un terzo ai sensi del comma cinque o più persone e il pericolo per l'incolumità dei trasportati), in concorso formale con l'omicidio plurimo previsto dall'art. 589 del codice penale a sua volta aggravato ex art. 586 del codice penale.

Si tratterebbe di uno schema sanzionatorio, che atteso un minimo edittale significativamente più basso previsto dalla disciplina generale, consentirebbe di poter calibrare la pena in relazione all'effettivo disvalore penale del fatto concreto.

Ciò è ancora più evidente se si considera, peraltro, che la disciplina attuale di cui al comma 3 dell'art. 12-*bis* TUI, oltre a partire da un minimo edittale notevolmente più alto (vent'anni), prevede anche il divieto di bilanciamento con altre attenuanti diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale, nell'ipotesi in cui, come in quello in esame, ricorrano le aggravanti di cui al comma 3 (ovvero le circostanze di cui all'art. 12, comma 3, lettere a, d, ed e). Il sistema sanzionatorio presenta una rigidità che lo differenzia, in senso fortemente peggiorativo, da fattispecie delittuose analoghe. Quali fattispecie da porre a confronto con quella di cui all'art. 12-*bis* TUI, va presa in considerazione, innanzitutto, per identità della struttura e dei beni protetti (la vita e l'integrità fisica) la disposizione di cui all'art. 586 del codice penale che rinvia, quanto alla misura della sanzione, alle pene rispettivamente previste per i delitti di omicidio colposo o lesioni colpose. Nel caso oggetto del presente giudizio la pena astrattamente applicabile sarebbe quella di cui all'ultimo comma dell'art. 589 del codice penale che per il caso di morte di più persone o di morte di una o più persone e di lesioni di una o più persone (ossia l'ipotesi in contestazione al capo b) prevede la pena che dovrebbe applicarsi per la più grave delle violazioni (reclusione da sei mesi a cinque anni) aumentata fino al triplo con un limite massimo di quindici anni e con ulteriore aumento (fino a un terzo). Il minimo edittale, calcolando il massimo aumento si assesta dunque su due anni di reclusione. Il massimo edittale è invece di quindici anni (inferiore al minimo oggi previsto dall'art. 12-*bis*).

Sempre in tema di delitti aggravati dall'evento si richiama l'art. 452-*ter* del codice penale rubricato morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale: «Se da uno dei fatti di cui all'art. 452-*bis* deriva, quale conseguenza non voluta dal *reo*, una lesione personale, ad eccezione delle ipotesi in cui la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni; se ne deriva una lesione grave, la pena della reclusione da tre a otto anni; se ne deriva una lesione gravissima, la pena della reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva la morte, la pena della reclusione da cinque a dieci anni. Nel caso di morte di più persone, di lesioni di più persone, ovvero di morte di una o più persone e lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per l'ipotesi più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti.»

La disparità di trattamento tra situazioni analoghe è evidente anche se si prendono in considerazione le disposizioni in tema di concorso formale, delitti aberranti e reato complesso, tutti istituti che, consentono di graduare i limiti edittali in modo da rendere la pena effettivamente proporzionata.

Altra fattispecie che si ritiene di individuare quale *tertium comparationis* è infine l'art. 575 del codice penale che punisce l'omicidio volontario con la pena della reclusione non inferiore a ventuno anni. Ne deriva la conseguenza paradossale per cui l'ordinamento giuridico punisce lo stesso evento, in caso di morte di una persona, in modo di poco più grave (reclusione da ventuno a ventiquattro anni) nell'ipotesi dolosa rispetto a quella di cui all'art. 12-*bis* (reclusione da quindici a ventiquattro anni) che riveste natura colposa, posto che il criterio di imputazione soggettiva dei delitti aggravati dall'evento richiede la colpa in termini di prevedibilità in concreto (Sez. Un. 22 gennaio 2009, n. 226766, ...); per il caso di morte di più persone, a fronte di un minimo di venti anni, solo di un anno inferiore all'ipotesi dolosa, la nuova disposizione di cui all'art. 12-*bis* prevede un massimo di trenta anni di reclusione che per l'omicidio doloso è raggiungibile soltanto in presenza di circostanze aggravanti. Peraltro, il sistema delle aggravanti disciplinate dall'art. 12-*bis*, si assesta sul massimo di anni trenta soltanto in virtù della norma calmieratrice di cui all'art. 66 del codice penale, in mancanza della quale si supererebbe la soglia dei quaranta anni di reclusione. Il sistema sanzionatorio introdotto dall'art. 12-*bis* finisce dunque per obliterare la differenza tra le due fattispecie delittuose sotto il profilo dell'elemento soggettivo, finendo per trattare in modo analogo (se non addirittura sanzionando più gravemente la fattispecie colposa) situazioni con grado di colpevolezza ontologicamente diverso.



Impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Non pare possibile ricavare dall'ordinamento penale positivo uno strumento normativo idoneo a ricondurre il sistema sanzionatorio previsto dall'art. 12-*bis* entro binari compatibili con i principi costituzionali e convenzionali di proporzionalità della pena. Un ostacolo insuperabile è posto invero dal divieto di bilanciamento tra le circostanze — diverse da quelle di cui agli articoli 98 e 114 del codice penale — che, ove ammesso, sarebbe in grado di consentire graduazioni della pena in modo tale da adattare la sanzione all'effettiva gravità del reato.

Nel caso concreto non è possibile ricorrere a circostanze attenuanti astrattamente applicabili se non riducendo sanzioni già elevatissime per effetto delle aggravanti, il cui peso non può essere esautorato in difetto di bilanciamento.

Né è possibile ricorrere all'art. 114 del codice penale per un duplice ordine di ragioni. Posto che l'art. 114 del codice penale opera sul terreno della causalità, si osserva che in assenza di condotte concorrenti di altri soggetti non pare logicamente sostenibile che gli unici due concorrenti nel reato abbiano prestato entrambi (le posizioni degli imputati non sono in alcun modo diversificabili) un contributo di minima importanza. Manca invero il soggetto cui attribuire il contributo causale preponderante. D'altro canto, se si ipotizzasse un (non contestato) concorso con altri (in ipotesi gli organizzatori) l'attenuante in parola non sarebbe applicabile secondo la consolidata interpretazione della Corte di cassazione. Infine, nel caso concreto, non può sostenersi che la condotta di conduzione dell'imbarcazione nelle precarie e difettose condizioni di sicurezza accertate nel presente giudizio, costituisca un contributo causale esiguo e marginale.

Non è prevista peraltro, come disposto per altre fattispecie di reato, il più delle volte attraverso l'intervento additivo della Corte costituzionale, la circostanza, bilanciabile, del fatto di lieve entità, che consentirebbe di modulare la pena sull'effettiva gravità del reato, tenendo conto di tutti criteri di cui all'art. 133 del codice penale, segnatamente del grado della colpa e della capacità a delinquere, profili che devono essere presi in considerazione nel giudizio *a quo*.

Si ritiene, in conclusione, di dover sottoporre allo scrutinio della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale sia in ordine al difetto di proporzionalità della pena edittale prevista dal primo e dal secondo comma dell'art. 12-*bis* TUI che al divieto di bilanciamento tra le circostanze previsto dal comma 4 nonché in ordine alla mancata previsione della circostanza attenuante del fatto di lieve entità con possibilità di bilanciamento in termini di equivalenza o prevalenza con circostanze aggravanti.

Per quanto esposto si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 12-*bis*, commi 1, 3 e 4 del decreto legislativo n. 286/1998 per contrasto con gli articoli 3, 27 della Costituzione nonché degli articoli 11 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948, 23 e ss. della legge n. 87 /1953;

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione dell'art 12-bis, commi 1, 3 e 4 del decreto legislativo n. 286/1998 per contrasto con gli articoli 3, 27 della Costituzione nonché degli articoli 11 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE;

Sospende il giudizio abbreviato nei confronti di N. I. E. e E. M. S. M. A., imputati sottoposti alla misura cautelare degli arresti domiciliari con scadenza del termine di fase il 26 gennaio 2026;

Sospende i termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio innanzi alla Corte costituzionale cui dispone l'immediata trasmissione degli atti;

Dispone, a cura della Cancelleria, la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la notificazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

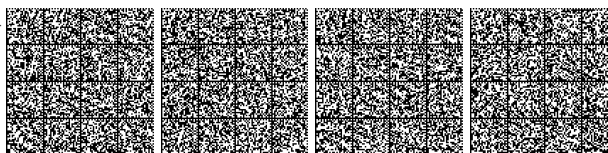
Il Giudice dell'udienza preliminare: CARRUBBA

26C00018

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-005) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

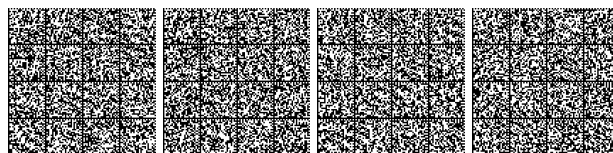
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

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

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

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

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





€ 7,00

