

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 8

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 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. 16. Sentenza 2 dicembre 2025 - 19 febbraio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Enti locali - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Elezioni dei consigli comunali - Elettorato passivo - Limitazione dei mandati di sindaco e vicesindaco - Divieto di immediata ricandidabilità, nei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, per coloro che abbiano ricoperto tali cariche per quattro mandati consecutivi, salvo specifiche eccezioni (nella specie, in caso di mandato inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, terminato per causa diversa dalle dimissioni volontarie) - Violazione delle competenze statutarie, del principio di eguaglianza e ragionevolezza, di partecipazione alla vita democratica della Repubblica e del principio fondamentale dell'ordinamento dettato dallo Stato circa la ricandidabilità alla carica sindacale nei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti - Illegittimità costituzionale.**

**Enti locali - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Composizione e modalità di nomina della Giunta comunale - Divieto di scelta degli assessori comunali al di fuori dei consiglieri comunali, nonché del coniuge, dei parenti e degli affini in primo grado del sindaco e del vicesindaco, di farne parte - Violazione delle competenze statutarie, del diritto di qualsiasi cittadino di concorrere alla cosa pubblica in qualità di assessore comunale e del principio fondamentale dell'ordinamento dettato dallo Stato per la scelta degli assessori nei comuni con meno di quindicimila abitanti, con possibilità accordata agli statuti comunali di disporre diversamente - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54, artt. 30-*bis*, comma 2-*ter*, e 22, commi 1, 6 e 7, il primo inserito dall'art. 3, comma 4, e il secondo sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 marzo 2025, n. 4.
- Costituzione, artt. 1, 3, 51, 97, 114, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *p*); statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 1 e 2, lettera *b*). . . . .

Pag. 1

### N. 17. Sentenza 13 gennaio - 19 febbraio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio degli enti locali dissestati - Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato - Termine perentorio di presentazione al Ministro dell'interno - Ulteriore termine perentorio entro cui presentare una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole dell'apposita commissione ministeriale - Mancato rispetto - Effetti - Possibilità di un intervento sollecitatorio da parte del prefetto, come previsto in altre ipotesi, anziché scioglimento dell'ente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza, nonché violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, di tutela delle autonomie locali e del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive e di conservarle - Inammissibilità delle questioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio degli enti locali dissestati - Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato - Termini perentori di presentazione al Ministro dell'interno dell'ipotesi indicata o della nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole dell'apposita commissione ministeriale - Mancato rispetto - Effetti - Scioglimento obbligatorio dell'ente - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza, nonché violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, di tutela delle autonomie locali, e del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive e di conservarle - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 51, 97 e 114. . . . .

Pag. 13



## N. 18. Ordinanza 26 gennaio - 19 febbraio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Possibilità, per i titolari di concessioni in esercizio al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, di presentare un piano industriale volto alla realizzazione di misure di efficientamento e di miglioramento della produzione - Sospensione, per la durata del piano, delle procedure di assegnazione delle concessioni riguardanti gli impianti interessati - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti alla competenza legislativa della Provincia autonoma in materia di assegnazione delle concessioni derivanti dall'ordinamento eurounitario ed internazionale e dai principi fondamentali dell'ordinamento statale, della libertà di stabilimento e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia di Trento 7 dicembre 2022, n. 16, art. 1.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lettera e); statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 13; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49. . . . .

Pag. 18

## N. 19. Sentenza 13 gennaio - 23 febbraio 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale presso il Tribunale di Potenza a carico di Matteo Renzi, senatore all'epoca dei fatti, per le dichiarazioni rese in una trasmissione televisiva - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica del 7 maggio 2024 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale indicato - Lamentato difetto del necessario nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare - Spettanza del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare - Rigetto del ricorso.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024, che ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3).
- Costituzione, art. 68, primo comma. . . . .

Pag. 22

## N. 20. Sentenza 12 gennaio - 24 febbraio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Prevenzione di disordini negli esercizi pubblici - Divieto di accesso a pubblici esercizi presenti nel territorio dell'intera provincia (c.d. Daspo antirissa aggravato) - Misura adottata nei confronti di chi sia sottoposto a una precedente misura di prevenzione ancora efficace - Applicazione, in quanto compatibile, della disciplina prevista per il c.d. Daspo antirissa con obbligo di firma, che prevede che la misura sia immediatamente trasmessa al procuratore della Repubblica, che entro 48 ore decide se chiederne la convalida al GIP, il quale provvede nelle 48 ore successive, pena la cessazione dell'efficacia della misura - Omessa previsione - Violazione della libertà personale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Misure di prevenzione - Prevenzione di disordini negli esercizi pubblici - Divieto di accesso a pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi ove sono stati commessi i fatti rilevanti o che siano frequentati dalle persone alle quali il prevenuto si associa (c.d. Daspo antirissa) - Misura adottata nei confronti di chi sia sottoposta a una precedente misura di prevenzione ancora efficace - Autorità competente - Questore, anziché l'autorità giudiziaria - Denunciata violazione della libertà personale - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n.48, art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 16 e 117, comma primo; Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 2. . . . .

Pag. 28



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 23. Ordinanza del Tribunale di Torino del 4 novembre 2025

**Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Beneficiari dei servizi abitativi pubblici – Testo unico in materia di immigrazione – Norme della Regione Piemonte – Requisiti di accesso all’edilizia residenziale pubblica per gli stranieri titolari di carta di soggiorno e per gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale – Esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 40, comma 6; legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), art. 3, comma 1, lettera *a*).

**Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Beneficiari dei servizi abitativi pubblici – Norme della Regione Piemonte – Punteggi da attribuire ai richiedenti per la formazione delle graduatorie stabiliti con regolamento della Giunta regionale – Inclusione, tra le condizioni sociali, economiche e abitative rilevanti per l’attribuzione dei punteggi, della residenza in via continuativa nel territorio regionale da o per almeno quindici, venti o venticinque anni.**

- Legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), art. 8, comma 1, lettera *t-bis*). .....

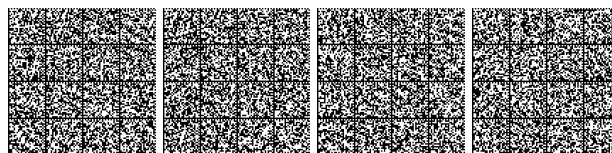
Pag. 39

## N. 24. Ordinanza della Corte dei conti del 7 gennaio 2026

**Previdenza – Pensioni – Trattamento di quiescenza – Base pensionabile – Previsione della facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un’unica pensione per i soggetti iscritti a due o più forme di assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti, autonomi, e per gli iscritti alla gestione separata di cui all’art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché agli enti di previdenza di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994, e al decreto legislativo n. 103 del 1996, che non siano già titolari di trattamento pensionistico presso una delle predette gestioni – Previsione che tale facoltà deve avere ad oggetto tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati presso le gestioni di cui all’art. 1, comma 239, della legge n. 228 del 2012 – Determinazione delle gestioni interessate, ciascuna per la parte di propria competenza, del trattamento *pro quota* in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento – Denunciate norme le quali non prevedono che, al raggiungimento dell’età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell’anzianità contributiva minima.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, anche in combinato disposto con l’art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)). .....

Pag. 46



## N. 25. Ordinanza del Tribunale di Varese del 26 settembre 2025

**Esecuzione forzata – Espropriazione forzata – Vendita forzata – Decreto di trasferimento all’aggiudicatario del bene espropriato – Omessa previsione che, con il decreto di trasferimento, il giudice dell’esecuzione emette un ordine di annotazione, a margine della trascrizione del diritto d’uso gravante sul bene pignorato, dell’avvenuta estinzione di tale diritto, ai sensi dell’art. 2812, secondo comma, cod. civ., quando la trascrizione è stata eseguita successivamente all’iscrizione dell’ipoteca giudiziale a garanzia del creditore procedente, o di un creditore intervenuto, che ha chiesto di fare subastare la cosa come libera, e l’usuuario ha ricevuto l’avviso della pendenza della procedura esecutiva con la notifica di un atto contenente le indicazioni previste dall’art. 498 cod. proc. civ. In subordine: omessa previsione che, con il decreto di trasferimento, il giudice dell’esecuzione emette un ordine di cancellazione della trascrizione del diritto d’uso gravante sul bene pignorato.**

- Codice di procedura civile, art. 586. ....

Pag. 64

## N. 26. Ordinanza del Tribunale di Brindisi del 2 dicembre 2025

**Reati e pene – Modifiche, con decreto-legge, alla legge n. 242 del 2016 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa) – Previsione che sono vietati l’importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l’invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa coltivata ai sensi del comma 1 dell’articolo 2 della legge n. 242 del 2016, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi, di cui alla lettera *g-bis*) del comma 2 del medesimo articolo.**

- Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario), convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80, art. 18 [comma 1, lettera *b*), numero 3]. ....

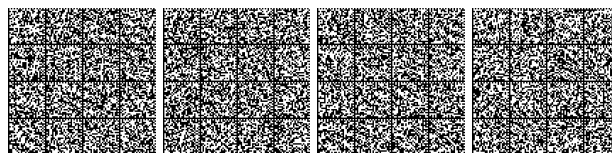
Pag. 75

## N. 27. Ordinanza del Tribunale di Milano del 22 dicembre 2025

**Fallimento e procedure concorsuali – Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza (CCII) – Esdebitazione – Creditori per fatto o causa anteriori che non hanno partecipato al concorso – Previsione che l’esdebitazione opera nei loro confronti per la sola parte eccedente la percentuale attribuita nel concorso ai creditori di pari grado.**

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 278, comma 2. ....

Pag. 89





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 16

*Sentenza 2 dicembre 2025 - 19 febbraio 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Enti locali - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Elezioni dei consigli comunali - Elettorado passivo - Limitazione dei mandati di sindaco e vicesindaco - Divieto di immediata ricandidabilità, nei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, per coloro che abbiano ricoperto tali cariche per quattro mandati consecutivi, salvo specifiche eccezioni (nella specie, in caso di mandato inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, terminato per causa diversa dalle dimissioni volontarie) - Violazione delle competenze statutarie, del principio di eguaglianza e ragionevolezza, di partecipazione alla vita democratica della Repubblica e del principio fondamentale dell'ordinamento dettato dallo Stato circa la ricandidabilità alla carica sindacale nei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti - Illegittimità costituzionale.**

**Enti locali - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Composizione e modalità di nomina della Giunta comunale - Divieto di scelta degli assessori comunali al di fuori dei consiglieri comunali, nonché del coniuge, dei parenti e degli affini in primo grado del sindaco e del vicesindaco, di farne parte - Violazione delle competenze statutarie, del diritto di qualsiasi cittadino di concorrere alla cosa pubblica in qualità di assessore comunale e del principio fondamentale dell'ordinamento dettato dallo Stato per la scelta degli assessori nei comuni con meno di quindicimila abitanti, con possibilità accordata agli statuti comunali di disporre diversamente - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54, artt. 30-*bis*, comma 2-*ter*, e 22, commi 1, 6 e 7, il primo inserito dall'art. 3, comma 4, e il secondo sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 marzo 2025, n. 4.
- Costituzione, artt. 1, 3, 51, 97, 114, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *p*); statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 1 e 2, lettera *b*).

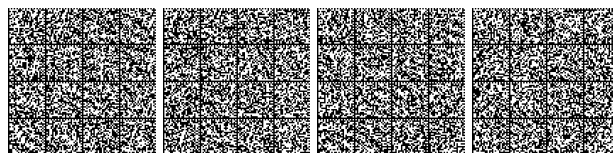
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità degli artt. 30-*bis*, comma 2-*ter*, e 22, commi 1, 6 e 7, della legge della Regione Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), così come modificati, rispettivamente, dall'art. 3, commi 4 e 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 marzo 2025, n. 4 (Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale, nell'anno 2025, delle elezioni regionali e generali comunali. Modificazioni di leggi regionali in materia di enti locali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 maggio 2025, depositato in cancelleria il 21 maggio successivo, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2025, notificato il 19 maggio 2025 e depositato il successivo 21 maggio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30-*bis*, comma 2-*ter*, e 22, commi 1, 6 e 7, della legge della Regione Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), così come modificati, rispettivamente, dall'art. 3, commi 4 e 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 marzo 2025, n. 4 (Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale, nell'anno 2025, delle elezioni regionali e generali comunali. Modificazioni di leggi regionali in materia di enti locali), nonché, «in ogni caso», dell'art. 3, commi 1 e 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui ha modificato gli artt. 30-*bis* e 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998.

Le norme impugnate hanno previsto: *a*) la non immediata ricandidabilità alla carica di sindaco e vicesindaco nei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti per coloro che abbiano ricoperto la medesima carica per quattro mandati consecutivi (salvo che uno dei mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie); *b*) il divieto di scelta degli assessori comunali al di fuori dell'insieme dei consiglieri comunali; *c*) il divieto che della giunta facciano parte il coniuge, i parenti e gli affini in primo grado del sindaco e del vicesindaco.

Più in particolare, l'art. 3, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025 ha così disposto: «[d]opo il comma 2-*bis* dell'articolo 30-*bis* della l.r. 54/1998, come inserito dal comma 3, è inserito il seguente: “2-*ter*. Chi ha ricoperto per quattro mandati consecutivi la carica di Sindaco o quella di Vicesindaco nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è, allo scadere del quarto mandato, immediatamente ricandidabile alla medesima carica. È consentito un quinto mandato consecutivo se uno dei quattro mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.”».

L'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, dal canto suo, ha sostituito l'art. 22 della legge reg. n. 54 del 1998, con il seguente: «1. La Giunta è composta dal Sindaco, che la presiede, dal Vicesindaco e da un numero di assessori, scelti tra i consiglieri comunali, stabilito sulla base dei valori percentuali definiti dalla Giunta regionale per la determinazione dei trasferimenti finanziari da attribuire ai Comuni, ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 20 novembre 1995, n. 48 (Interventi regionali in materia di finanza locale), per l'anno in cui avviene l'elezione degli organi, pari a: *a*) due, nei Comuni con valore percentuale fino a 2; *b*) tre, nei Comuni con valore percentuale da 2,001 a 3; *c*) quattro, nei Comuni con valore percentuale da 3,001 a 5; *d*) cinque, nei Comuni con valore percentuale da 5,001 a 10; *e*) sei, nel Comune di Aosta. 2. Con l'atto di nomina della Giunta, il numero di assessori stabilito ai sensi del comma 1 può essere incrementato di una unità. Con il medesimo atto di nomina, il numero di assessori può essere aumentato di una ulteriore unità, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio comunale, come attestato dall'organo di revisione economico-finanziaria. Per garantire l'invarianza della spesa, possono essere rideterminate le indennità di tutti i componenti della Giunta, senza considerare gli oneri derivanti dai permessi retribuiti, nonché gli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi di cui alle disposizioni contenute nella parte I, titolo III, capo IV del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). 3. Nel periodo di durata in carica del Consiglio comunale, il numero degli assessori può essere variato entro i limiti, minimo e massimo,





di cui ai commi 1 e 2. 4. In tutti i Comuni, all'interno della Giunta è garantita la presenza di entrambi i generi qualora nella lista risultata vincitrice siano stati eletti consiglieri del genere meno rappresentato per almeno il 30 per cento degli eletti, salvo il caso in cui almeno un appartenente al genere meno rappresentato sia stato eletto alla carica di Sindaco o di Vicesindaco. 5. Le modalità di nomina e di revoca dei componenti della Giunta sono stabilite dallo statuto. 6. Non possono far parte della Giunta il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del Sindaco e del Vicesindaco. 7. Non è, in ogni caso, ammessa la nomina di cittadini non facenti parte del Consiglio comunale alla carica di assessore».

Ad avviso della parte ricorrente, le suddette norme contrasterebbero con gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 60 del 2023) in tema di «rapporto tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento e di organi di governo degli enti locali e la competenza legislativa primaria spettante nella stessa materia alle regioni a statuto speciale».

1.1.- Nello specifico, l'introduzione di un limite ai mandati consecutivi dei sindaci di comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, disposta dall'art. 3, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, violerebbe gli artt. 1 e 2, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché gli artt. 1, 3, 51, 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, in relazione all'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali): quest'ultimo, infatti, non contempla alcun limite ai mandati consecutivi del sindaco di comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti e tale previsione costituirebbe un principio inderogabile per la stessa competenza legislativa primaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che - giusta l'art. 2, lettera b), dello statuto speciale - deve disporre «[i]n armonia con la Costituzione e i principî dell'ordinamento giuridico della Repubblica», risultandone vulnerati il principio di eguaglianza in materia di elettorato passivo e la competenza legislativa statale esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (sono citate le sentenze di questa Corte n. 50 del 2015, n. 143 del 2010, n. 84 del 1994, n. 463 del 1992, n. 539 del 1990, n. 235 del 1988, n. 130 e n. 127 del 1987, n. 171 del 1984, n. 82 del 1982 e n. 108 del 1969, nonché l'ordinanza n. 571 del 1990).

Nemmeno potrebbe soccorrere, ad avviso di parte ricorrente, una qualche specialità della situazione della Valle d'Aosta rispetto al resto del territorio nazionale, non potendosi sostenere «che in questa sussistono minori difficoltà nella competizione elettorale per i Comuni fino a 5000 abitanti, rispetto al restante territorio nazionale o, più in generale, che il principio di democraticità della Repubblica e dei suoi enti locali debba in Valle d'Aosta essere applicato limitando l'elettorato passivo nei piccoli Comuni».

1.2.- Parimenti viziata sarebbe la previsione dell'art. 22, commi 1 e 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, per come novellato dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, giusta la quale gli assessori possono essere scelti soltanto tra i consiglieri comunali (è citata ancora la sentenza di questa Corte n. 60 del 2023). Il divieto di scelta degli assessori comunali al di fuori dell'insieme dei consiglieri comunali si discosterebbe radicalmente, infatti, dalle previsioni dell'art. 47, commi 3 e 4, t.u. enti locali, ove si stabilisce che «[n]ei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province gli assessori sono nominati dal sindaco o dal presidente della provincia, anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere» e che «[n]ei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio ed in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere». Queste ultime previsioni costituirebbero del pari principi dell'ordinamento giuridico, cui la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste deve attenersi anche nell'esercizio della sua potestà normativa primaria, sicché risulterebbero violati non soltanto gli artt. 1 e 2, lettera b), dello statuto di autonomia, ma altresì gli artt. 3, 51, 97, 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., non potendo la Regione autonoma statuire con propria legge in senso difforme da una previsione cui solo gli statuti comunali (limitatamente ai comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti) possono derogare.

1.3.- Non meno censurabile sarebbe, inoltre, la previsione dell'art. 22, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, per come novellato dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, giusta la quale «[n]on possono far parte della Giunta il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del Sindaco e del Vicesindaco». Qui, infatti, il contrasto ci sarebbe con la previsione (costituente parimenti principio inderogabile) dell'art. 64, comma 4, t.u. enti locali, giusta la quale «[i]l coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e affini entro il terzo grado, del sindaco o del presidente della giunta provinciale, non possono far parte della rispettiva giunta né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia». Dal momento che la norma regionale in esame esclude dall'incompatibilità a esser membri della giunta gli ascendenti e i discendenti, riducendo il novero dei parenti e degli affini incompatibili a quelli entro il primo grado, ed estende al vicesindaco ragioni di incompatibilità che la legge statale prevede solo a carico del sindaco, risulterebbero violate le medesime norme evocate per comprovare l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1 e 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, non potendo la Regione bilanciare diversamente sul proprio territorio



«il diritto politico di ciascun cittadino a partecipare alla cosa pubblica, anche come assessore comunale (art. 51 Cost.), con la necessità [...] di prevenire commistioni e conflitti di interessi a base familiare (art. 97 Cost.)», né estendere a carico di altri soggetti una disciplina che «esprime il componimento del conflitto tra i valori costituzionali egualmente rilevanti attestati, da un lato, dall'art. 51 Cost., e dall'altro dall'art. 97 Cost.».

2.- Con atto depositato il 30 giugno 2025 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

2.1.- In limine, la Regione ha eccepito l'inammissibilità del gravame per tardività della deliberazione del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnativa: ad avviso della resistente, infatti, benché non possa dubitarsi della tempestività del deposito del ricorso, giusta il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha esteso al termine di sessanta giorni per l'impugnativa delle leggi il principio che, qualora - come nella specie - il termine venga a scadenza di sabato, esso è prorogato di diritto al lunedì successivo (è citata la sentenza di questa Corte n. 248 del 2022), l'impugnazione sarebbe comunque inammissibile, in quanto la deliberazione del Consiglio dei ministri, che non è atto processuale e che, ai sensi dell'art. 31, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve necessariamente precedere il promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, sarebbe stata adottata nella medesima data del 19 maggio 2025, ossia quando il termine di sessanta giorni per l'impugnativa, che ai sensi dell'art. 127 Cost. decorre dalla pubblicazione della legge regionale, era ormai scaduto.

2.2.- In subordine, ma sempre preliminarmente, la Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento a norme e parametri non contemplati dalla deliberazione del Consiglio dei ministri: tale deliberazione, infatti, avrebbe autorizzato l'impugnazione soltanto dell'art. 22, commi 6 e 7, e dell'art. 30-bis, comma 2-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, per come rispettivamente introdotti dall'art. 3, commi 1 e 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, e - in secondo luogo - circoscritto le censure di legittimità costituzionale alla violazione dell'art. 2, lettera b), dello statuto speciale, «per mancato rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica esplicitati rispettivamente dagli articoli 64, comma 4, 47, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) e dal successivo articolo 51, comma 2», precisando che soltanto per la disposizione di cui al citato comma 2-ter dell'art. 30-bis della legge regionale impugnata si ravviserebbe «la violazione degli articoli 2, 3, 48 e 51 della Costituzione, posti a tutela dei diritti politici fondamentali in materia di elettorato passivo e attivo per l'elezione alle cariche pubbliche elettive locali».

Di conseguenza, sarebbero inammissibili le censure aventi a oggetto l'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2024, nella parte in cui introduce il nuovo comma 1 dell'art. 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, siccome estraneo alle norme di cui è stata autorizzata l'impugnativa, nonché le censure aventi lo stesso comma 1 dell'art. 3, nella parte in cui introduce i nuovi commi 6 e 7 dell'art. 22, già citato, e l'art. 3, comma 4, nella parte in cui aggiunge il comma 2-ter all'art. 30-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, argomentate - rispettivamente - prospettando la violazione dell'art. 1 dello statuto speciale e degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., e la violazione dell'art. 1 dello statuto speciale e degli artt. 1, 114, primo comma, e 117, secondo comma, lettera p), Cost., trattandosi di parametri costituzionali di cui la delibera autorizzativa non reca traccia.

2.3.- Nel merito, la resistente ha chiesto dichiararsi la non fondatezza di tutte le questioni.

Incontroverso essendo che le norme impugnate siano state approvate nell'esercizio della competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 2, lettera b), dello statuto di autonomia, la resistente ha anzitutto rilevato che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto a tale ambito la disciplina delle elezioni degli enti locali e delle relative ineleggibilità e incompatibilità (per ciò che riguarda la disciplina elettorale sono citate le sentenze n. 168 del 2018, n. 48 del 2003, n. 230 del 2001, n. 84 del 1997, n. 96 del 1968 e n. 105 del 1957; per quanto concerne la disciplina in tema di ineleggibilità e incompatibilità, le sentenze n. 283 del 2010, n. 288 del 2007, n. 189 del 1971 e n. 108 del 1969), evidenziando come lo stesso art. 1, comma 2, t.u. enti locali contenga un'espressa clausola di salvaguardia, a norma della quale «[l]e disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

Una volta individuato il parametro di legittimità costituzionale nel solo art. 2, lettera b), dello statuto speciale, ove si prescrive che la potestà normativa primaria deve esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», la resistente ha contestato che tutte le norme del d.lgs. n. 267 del 2000 possano o debbano qualificarsi come di principio o di riforma economico-sociale, risultandone altrimenti vanificato lo stesso riconoscimento costituzionale delle autonomie particolari (art. 116 Cost.), e ha ricordato che la giurisprudenza costituzionale, pur affermando che la disciplina dettata dalle regioni a statuto speciale in materia elettorale e di ineleggibilità e incompatibilità deve rispettare il principio di eguaglianza di cui all'art. 51 Cost., ha ammesso che particolari situazioni ambientali o peculiari situazioni locali possono giustificare una deroga (sono citate le sentenze n. 283 e n. 143 del 2010, n. 276 del 1997 e n. 539 del 1990).



Dell'esistenza di tali peculiarità, ad avviso della resistente, non potrebbe dubitarsi «in un contesto come quello valdostano in cui tutta la Regione, fatta eccezione per il solo capoluogo, è costituita da Comuni di consistenza ben al di sotto dei 5.000 abitanti», rappresentando «davvero un unicum nel panorama nazionale», di modo che la previsione di un limite ai mandati consecutivi del sindaco e del vicesindaco assumerebbe la funzione di garantire un qualche ricambio periodico delle figure apicali del comune e di evitare fenomeni di cristallizzazione del potere locale, preservando il dinamismo democratico.

2.4.- In maniera sostanzialmente analoga, la resistente ha argomentato la non fondatezza delle censure rivolte all'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui ha introdotto i nuovi commi 6 e 7 dell'art. 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998.

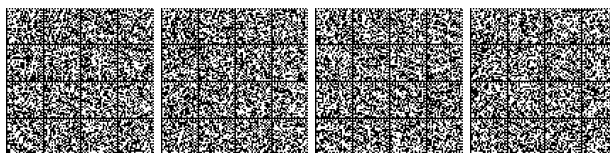
Ribadito che l'avversa impostazione muove dalla - viene affermato - non condivisibile premessa che la competenza legislativa primaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dovrebbe recedere rispetto a qualsiasi disciplina contenuta nel testo unico degli enti locali, la resistente ha dapprima evidenziato che i limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità e incompatibilità non rilevarebbero con riguardo alla composizione della giunta comunale, trattandosi di organo di nomina sindacale (sono citate le sentenze n. 277 del 2011 e n. 48 del 2003), e ha quindi rimarcato che le peculiarità del proprio territorio, caratterizzato da una forte dimensione comunitaria, giustificerebbero senz'altro la scelta di escludere la possibilità che della giunta facciano parte assessori che non siano anche consiglieri comunali, stante l'«esigenza di rafforzare la legittimazione democratica dell'organo esecutivo, assicurando che tutti i suoi componenti siano investiti direttamente dal consenso popolare». Sempre le descritte peculiarità territoriali della regione giustificerebbero tanto la scelta di circoscrivere l'incompatibilità della nomina ad assessore ai parenti e agli affini entro il primo grado (anziché al terzo) del sindaco, quanto quella di estendere tale incompatibilità ai parenti e affini entro il medesimo grado del vicesindaco; fermo restando che, diversamente da quanto assunto nel ricorso, l'incompatibilità riguarderebbe anche ascendenti e discendenti, essendo entrambi compresi nel perimetro della parentela per come disegnata dall'art. 74 del codice civile, si tratterebbe, per un verso, di preservare il regolare ed efficace funzionamento degli organi locali, specie nei comuni con popolazione talmente esigua da rendere problematica l'individuazione di persone non legate da vincoli di parentela o affinità col sindaco e, per altro verso, di preservare l'imparzialità del funzionamento della macchina amministrativa, estendendo le ragioni di incompatibilità anche ai parenti e affini del vicesindaco, il quale, a differenza di quanto accade nel resto del territorio nazionale, è eletto a suffragio universale e diretto e, in caso di cessazione dalla carica del sindaco per dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza, sospensione o decesso, assume la carica di sindaco fino al rinnovo del consiglio comunale.

La ragionevolezza di tale soluzione normativa risulterebbe inoltre avvalorata, secondo la difesa regionale, dall'esistenza di un'ulteriore previsione di garanzia, contenuta nell'art. 31, comma 1, della stessa legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, ove si stabilisce che «[i] componenti degli organi collegiali degli enti locali devono astenersi dal prendere parte alla discussione e alla votazione di deliberazioni riguardanti interessi propri, del loro coniuge o di loro parenti o affini sino al quarto grado» e che «[i]l divieto comporta anche l'obbligo di allontanarsi dall'aula durante la trattazione delle deliberazioni in questione». L'obbligo di allontanamento dall'aula costituirebbe, infatti, un rafforzamento del principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione perfino più penetrante di quanto previsto dall'art. 78 t.u. enti locali, che si limita a disporre il divieto di prendere parte alla discussione e alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di parenti o affini sino al quarto grado.

### *Considerato in diritto*

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30-bis, comma 2-ter, e 22, commi 1, 6 e 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, così come modificati, rispettivamente, dall'art. 3, commi 4 e 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nonché, «in ogni caso», dell'art. 3, commi 1 e 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui ha modificato gli artt. 30-bis e 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998.

Le norme impugnate hanno previsto: a) la non immediata ricandidabilità alla carica di sindaco e vicesindaco nei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti per coloro che abbiano ricoperto la medesima carica per quattro mandati consecutivi (salvo che uno dei mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie); b) il divieto di scelta degli assessori comunali al di fuori dell'insieme dei consiglieri comunali; c) il divieto che della giunta facciano parte il coniuge, i parenti e gli affini in primo grado del sindaco e del vicesindaco.





Tutte le norme sono state impugnate per violazione degli artt. 1 e 2, lettera *b*), dello statuto speciale, nonché degli artt. 1, 3, 51, 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., in relazione alle norme interposte costituite dagli artt. 51, comma 2, 47, commi 3 e 4, e 64, comma 4, t.u. enti locali. Quanto alle norme recanti il divieto di scelta degli assessori comunali al di fuori dell'insieme dei consiglieri comunali e il divieto che della giunta facciano parte il coniuge, i parenti e gli affini in primo grado del sindaco e del vicesindaco è stato altresì evocato anche il parametro dell'art. 97 Cost.

4.- Nel costituirsi in giudizio, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha preliminarmente eccepito, anzitutto, l'inammissibilità del ricorso per tardività della delibera governativa di autorizzazione all'impugnativa. Ad avviso della resistente, infatti, essendo stata la legge oggetto d'impugnativa pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta in data 18 marzo 2025, la delibera in questione avrebbe dovuto essere adottata indefettibilmente entro sabato 17 maggio 2025, in ossequio al termine di sessanta giorni stabilito dall'art. 127 Cost., «giacché la regola processuale che prevede la proroga di diritto al lunedì successivo concerne [...] esclusivamente l'atto processuale del ricorso, e non anche l'attività politico-amministrativa propedeutica, nella quale si estrinseca la volontà del Governo di contestare l'incostituzionalità della legge regionale».

L'eccezione non merita accoglimento.

I giudizi in via d'azione sono disciplinati, anzitutto, dall'art. 127 Cost., che regola i ricorsi statali avverso le leggi regionali al primo comma e i ricorsi regionali avverso le leggi statali al secondo comma. In entrambi i casi uno e uno solo è il termine normativamente previsto: quello di sessanta giorni (dalla pubblicazione della legge) utile per il promovimento (la norma recita: «[...] può promuovere [...]»). Il complesso procedimento previsto dal testo originario di tale articolo è stato dunque nettamente semplificato dall'art. 8, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

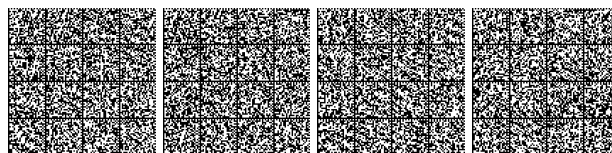
La forma del promovimento del giudizio in via principale è il ricorso, come stabilito dagli artt. 31, comma 3 (per i ricorsi statali) e 32, secondo comma (per i ricorsi regionali), della legge n. 87 del 1953. È pertanto il ricorso che deve essere proposto nel termine di sessanta giorni, dovendo intendersi per proposizione la sua notificazione (così l'inequivoco dettato delle due previsioni normative ora citate), restando invece irrilevanti le attività preparatorie, a partire da quella di redazione del ricorso stesso da parte del difensore tecnico (così la sentenza di questa Corte n. 24 del 2022). Il ricorso deve essere preceduto dalla «deliberazione del Consiglio dei ministri» ovvero dalla «deliberazione della giunta regionale», ma quanto a tali deliberazioni la legge prescrive solo ch'esse precedano la proposizione del ricorso (cioè la sua notificazione), senza prevedere uno specifico termine ulteriore (al contrario di quanto accade per il deposito del ricorso stesso, fissato in dieci giorni - rispettivamente - dagli artt. 31, comma 4, e 32, terzo comma, della legge n. 87 del 1953).

Questo assetto procedimentale è confermato dall'art. 22 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ove si ribadisce che l'atto che «promuove questione di legittimità costituzionale» è il «ricorso» (comma 1) e che detto ricorso deve essere depositato (ora) «con modalità telematica» (comma 2). Anche in questo caso non è contemplato alcun termine specifico per l'adozione della deliberazione del Consiglio dei ministri ovvero della giunta regionale.

Dal complesso normativo così sintetizzato emerge con chiarezza che il termine di adozione delle suddette deliberazioni è stabilito solo per relationem: poiché devono essere «previe» rispetto alla notificazione del ricorso, esse devono rispettare, quanto al termine, la medesima disciplina prevista per l'atto introduttivo. L'eccezione della resistente postula, invece, una scissione fra il termine di notificazione del ricorso e quello di adozione della deliberazione dell'organo politico competente a decidere dell'impugnazione che non ha fondamento costituzionale e non trova alcuna traccia nemmeno nelle fonti di rango sub-costituzionale.

L'inscindibile legame fra il termine di notificazione del ricorso e il termine di adozione della deliberazione dell'organo politico non viene meno neppure quando la notificazione interviene oltre il sessantesimo giorno. Ciò può verificarsi nelle ipotesi in cui il termine di rito scada di sabato, di domenica o di giorno festivo e venga prorogato al primo giorno feriale utile successivo (come accaduto nella specie: il ricorso è stato notificato il sessantaduesimo giorno in quanto il termine scadeva di sabato e sempre il sessantaduesimo giorno è stata adottata la deliberazione del Consiglio dei ministri).

La proroga del termine al primo giorno feriale utile è principio generale del nostro ordinamento (sentenza n. 85 del 2012) ed è salda la giurisprudenza costituzionale che ritiene tale principio applicabile anche al processo costituzionale, in base alle previsioni dell'art. 52, commi 3 e 5, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che operano nel giudizio costituzionale in virtù del rinvio di cui all'art. 22, primo comma, della legge n. 87 del 1953 (sentenza n. 248 del 2022). Né potrebbe essere diversamente: la proroga ha la funzione di soddisfare l'esigenza di assicurare la pienezza del diritto di difesa e la stessa possibilità della notificazione telematica degli atti, oggi consentita dal progresso tecnologico, non fa venir meno tale esigenza, considerati il diritto



costituzionale al riposo (art. 36, terzo comma, Cost.) e - per quanto specificamente concerne i giudizi in via principale, così come i conflitti intersoggettivi e interorganici - le difficoltà organizzative delle amministrazioni al sabato, alla domenica e ai giorni festivi. Quando, dunque, il termine di notificazione del ricorso si sposta in avanti a causa dell'applicazione del ricordato principio generale, l'inscindibile connessione fra termine di notificazione e termine di adozione della deliberazione dell'organo politico competente fa sì che lo spostamento riguardi anche quest'ultimo. Tanto senza che ciò implichi alcuna deroga al termine stabilito nell'art. 127 Cost., incidendo la proroga solamente sulle modalità del suo computo (sentenza n. 248 del 2022). Di qui la non fondatezza della prima delle eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

5.- In subordine, ma ancora preliminarmente, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha eccepito che, per oggetti censurati e per parametri costituzionali evocati, il ricorso si discosterebbe dalla deliberazione del Consiglio dei ministri che ha autorizzato l'impugnativa. Tale deliberazione, infatti, avrebbe autorizzato la proposizione della questione di legittimità costituzionale soltanto con riferimento all'art. 22, commi 6 e 7, e all'art. 30-bis, comma 2-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, per come rispettivamente introdotti dall'art. 3, commi 1 e 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, e circoscritto le censure alla violazione dell'art. 2, lettera b), dello statuto di autonomia, «per mancato rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica esplicitati rispettivamente dagli articoli 64, comma 4, 47, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) e dal successivo articolo 51, comma 2», precisando che soltanto per la disposizione di cui al citato comma 2-ter dell'art. 30-bis della legge regionale si ravviserebbe «la violazione degli articoli 2, 3, 48 e 51 della Costituzione, posti a tutela dei diritti politici fondamentali in materia di elettorato passivo e attivo per l'elezione alle cariche pubbliche elettive locali».

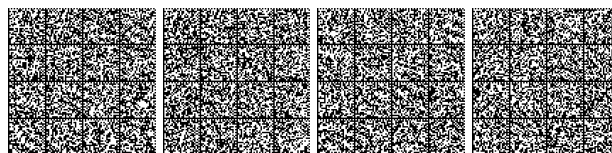
Di conseguenza, sarebbero inammissibili le censure del ricorso aventi a oggetto l'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui introduce il nuovo comma 1 dell'art. 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, trattandosi di norma estranea a quelle di cui è stata autorizzata l'impugnativa, nonché le censure aventi a oggetto l'art. 3, comma 1, citato, nella parte in cui introduce i nuovi commi 6 e 7 dell'art. 22, parimenti citato, e l'art. 3, comma 4, nella parte in cui aggiunge il comma 2-ter all'art. 30-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, censure che rispettivamente lamentano la violazione dell'art. 1 dello statuto speciale e degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., e la violazione dell'art. 1 dello statuto speciale e degli artt. 1, 114, primo comma, e 117, secondo comma, lettera p), Cost. Nell'uno come nell'altro caso, infatti, sarebbero stati evocati parametri costituzionali di cui la delibera autorizzativa non reca traccia.

5.1.- L'eccezione è solo parzialmente fondata.

Va ricordato che, in ragione della natura politica delle scelte concernenti il gravame, 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, con conseguente inammissibilità di censure che riguardino disposizioni normative e/o parametri costituzionali non figuranti nella delibera stessa (tra le molte, sentenze n. 161 del 2025, n. 126 del 2024, n. 223 del 2023 e n. 199 del 2020).

Ciò posto, la deliberazione del Consiglio dei ministri che ha autorizzato l'odierna impugnativa risulta adottata «secondo i termini e le motivazioni» dell'allegata relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, la quale, dopo aver ripercorso il contenuto normativo dell'art. 22, commi 6 e 7, e dell'art. 30-bis, comma 2-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 3, commi 1 e 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, ne ha evidenziato il contrasto «con le disposizioni degli articoli 64, comma 4, 47, commi 3 e 4, e 51, comma 2, del TUEL». Tali disposizioni sarebbero vincolanti anche per l'odierna resistente in relazione alla previsione statutaria che la competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali dev'essere esercitata «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», addebitando alla (sola) previsione dell'art. 30-bis, comma 2-ter, citato, anche «la violazione degli articoli 2, 3, 48 e 51 della Costituzione, posti a tutela dei diritti politici fondamentali in materia di elettorato passivo e attivo per l'elezione alle cariche pubbliche elettive locali».

Risultano, pertanto, effettivamente assenti dal testo della delibera: a) l'impugnazione dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui introduce il nuovo comma 1 dell'art. 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998; b) il riferimento ai parametri costituzionali dell'art. 1 dello statuto speciale e degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., che l'Avvocatura generale dello Stato ha posto a fondamento delle censure rivolte all'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui ha introdotto i nuovi commi 6 e 7 dell'art. 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998; c) il riferimento ai parametri costituzionali dell'art. 1 dello statuto speciale e degli artt. 1, 114, primo comma, e 117, secondo comma, lettera p), Cost., che l'Avvocatura generale dello Stato ha posto a fondamento delle censure rivolte all'art. 3, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui ha aggiunto il comma 2-ter all'art. 30-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998.



Senonché, la costante giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che, con l'ovvio limite della sostanziale fedeltà alla delibera del Consiglio dei ministri, dev'essere riconosciuta all'Avvocatura dello Stato la discrezionalità tecnica necessaria a integrare il tenore della ricevuta autorizzazione (fra le tante, sentenza n. 75 del 2023 e precedenti ivi richiamati). E se non può dubitarsi del fatto che in nessuna parte della delibera risultano argomenti suscettibili di tradursi in censure del tipo di quelle di cui sopra, alle lettere *b)* e *c)*, non altrettanto può dirsi per quella di cui alla lettera *a)*, dal momento che l'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nell'introdurre il nuovo comma 1 dell'art. 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, stabilisce che «[l]a Giunta è composta dal Sindaco, che la presiede, dal Vicesindaco e da [...] assessori, scelti tra i consiglieri comunali [...]», così sostanzialmente riproducendo, sia pure in forma affermativa, la medesima norma di cui al successivo comma 7, giusta la quale «[n]on è, in ogni caso, ammessa la nomina di cittadini non facenti parte del Consiglio comunale alla carica di assessore».

In altri termini, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento alla previsione dell'art. 22, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, come novellato, ben può logicamente estendersi anche alla previsione del comma 1 del medesimo articolo, nella parte in cui stabilisce che la Giunta è composta da assessori «scelti tra i consiglieri comunali». Prova ne sia che, a prescindere dal petitum del ricorso, la norma da ultimo citata, ove la questione venisse accolta, potrebbe essere destinata alla declaratoria d'illegittimità costituzionale in via consequenziale ex art. 27 della legge n. 87 del 1953, avendo essa contenuto pressoché identico a quello della norma in ipotesi dichiarata costituzionalmente illegittima.

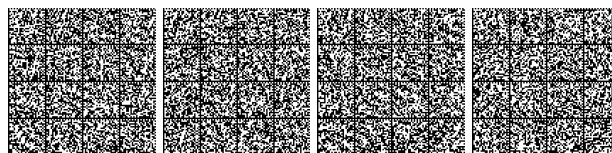
5.2.- Sulla scorta delle considerazioni che precedono devono pertanto considerarsi ammissibili: *a)* la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-bis, comma 2-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, come novellato dall'art. 3, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, promossa per violazione dell'art. 2, lettera *b)*, dello statuto di autonomia, e degli artt. 3 e 51 Cost., in relazione al mancato rispetto della previsione contenuta nell'art. 51 t.u. enti locali, costituente principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica; *b)* la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1 e 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, come novellati dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, promossa per violazione dell'art. 2, lettera *b)*, dello statuto speciale, in relazione al principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica espresso dall'art. 47, commi 3 e 4, t.u. enti locali; *c)* la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, come novellato dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, promossa per violazione dell'art. 2, lettera *b)*, dello statuto speciale, in relazione al principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica espresso dall'art. 64, comma 4, t.u. enti locali.

5.3.- Devono invece dichiararsi inammissibili le censure aventi a oggetto: *a)* l'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui ha introdotto i nuovi commi 6 e 7 dell'art. 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, per violazione dell'art. 1 dello statuto speciale e degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost.; *b)* l'art. 3, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui ha aggiunto il comma 2-ter all'art. 30-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, per violazione dell'art. 1 dello statuto speciale e degli artt. 1, 114, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost.

6.- Venendo, ora, al merito delle censure, occorre anzitutto rilevare che la più recente giurisprudenza costituzionale ha puntualmente definito i rapporti fra normativa statale e normativa regionale in materia di disciplina dell'elettorato passivo e delle ipotesi di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità, ravvisando nel d.lgs. n. 267 del 2000 la fonte interposta condizionante la legittimità delle leggi regionali per rapporto alla fonte costituzionale che prioritariamente viene in considerazione in detta materia (l'art. 51 Cost.).

Così, la sentenza n. 60 del 2023 ha affermato che i principi costituzionali applicabili in materia devono armonizzarsi «in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale». L'individuazione di tale punto di equilibrio può essere variabile in ragione del mutare delle caratteristiche e delle esigenze del processo formativo della volontà democratica, tant'è vero che «è il legislatore statale a trovarsi nelle migliori condizioni per stabilire i contorni di tale regolamentazione, e per apprezzare, sempre unitariamente, eventuali esigenze che suggeriscano di modificare il punto di equilibrio raggiunto, come del resto ha fatto anche di recente, aumentando, per i comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, il numero dei mandati consecutivi consentiti» (entrambi i passi ora citati si rinviengono al punto 8 del Considerato in diritto). Ciò - si badi - riguarda tutte le regioni, ivi comprese quelle ad autonomia speciale, tant'è vero che le statuizioni ora riportate furono rese in un giudizio avente a oggetto una legge della Regione autonoma della Sardegna.

Al dictum della sentenza n. 60 del 2023 si è esplicitamente richiamata la sentenza n. 196 del 2024, ove si è aggiunto che, essendo «frutto di un bilanciamento tra diversi interessi costituzionali, la individuazione del punto di equilibrio tra gli stessi ad opera della normativa in materia è espressione della discrezionalità del legislatore, che può essere sindacata da questa Corte solo se manifestamente irragionevole». Nella medesima pronuncia, poi (ed è affermazione che acqui-





sta specifico rilievo in questa controversia, come si vedrà *infra*, punto 6.1.), si è ricostruita la logica ispiratrice della normativa statale in materia dopo la novellazione del comma 2 dell'art. 51 t.u. enti locali a opera dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, in legge 25 marzo 2024, n. 38. Questa Corte, infatti, ha rilevato che «[i]l novellato art. 51, comma 2, t.u. enti locali è ispirato [...] a una logica graduale: nessun limite di mandato nei comuni demograficamente più piccoli, un limite di tre mandati consecutivi per i comuni intermedi, un limite di due mandati consecutivi per i comuni più popolosi. Si tratta di una scelta non manifestamente irragionevole, che, pur secondo una logica e una struttura diverse rispetto alle precedenti, intende realizzare un equo contemperamento tra i diritti e i principi costituzionali che vengono in considerazione» (punto 3.2. del Considerato in diritto). La pronuncia ora ricordata è stata resa a seguito del ricorso di una regione ad autonomia ordinaria (la Regione Liguria), ma le sue statuizioni, concernendo la normativa statale, sono rilevanti anche in un contenzioso come quello che qui ci occupa, nel quale la controversia è tra lo Stato e una regione ad autonomia speciale.

Con la sentenza n. 64 del 2025 (avente a oggetto una legge della Regione Campania), questa Corte ha poi precisato che «[a]nche a norme che hanno un contenuto specifico e puntuale può essere riconosciuta la natura di principio fondamentale (tra le tante, sentenze n. 195 del 2024, n. 166 del 2021, n. 84 del 2017, n. 67 del 2016 e n. 44 del 2014), laddove la specificità delle prescrizioni sia in rapporto di “coessenzialità e di necessaria integrazione” con la natura dei principi medesimi (tra le tante, sentenze n. 189 del 2022 e n. 192 del 2017); ciò in ragione della loro vocazione “finalistica” (tra le tante, sentenze n. 195 del 2024, n. 112 del 2023 e n. 38 del 2016) ad assicurare un’esigenza (non di omogeneità *ma*) di uniformità normativa su tutto il territorio nazionale (tra le tante, sentenze n. 112 del 2023, n. 106 del 2022 e n. 145 del 2021), come può accadere in presenza di una “scelta di fondo” (sentenza n. 44 del 2021) operata dal legislatore statale» (punto 7.2. del Considerato in diritto). In questo modo, per un verso, è venuta compiutamente alla luce la portata normativa dell'affidamento al legislatore statale del compito di identificare il punto di equilibrio tra i vari principi costituzionali; per l'altro, si è confermato che l'esigenza di «uniformità normativa» concerne «tutto il territorio nazionale», senza alcuna esclusione di quello delle regioni ad autonomia speciale.

Con la successiva sentenza n. 148 del 2025, questa Corte, ancora, ha ripreso il collegamento fra art. 51 e art. 3 Cost. già operato dalla sentenza n. 143 del 2010, nella quale si era affermato che «l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost.», e ha ribadito che l'esigenza di uniformità concerne tutto il territorio nazionale, poiché quello di elettorato passivo è un diritto politico fondamentale che può essere disciplinato solo da leggi generali e senza che si determinino discriminazioni fra i cittadini (punto 6.2.2. del Considerato in diritto).

Da ultimo, con la sentenza n. 211 del 2025, questa Corte ha ritenuto che una legge della Provincia autonoma di Trento contrastasse con il divieto del terzo mandato consecutivo previsto dalla legislazione dello Stato e ha affermato che «il divieto in questione non sia imposto dalla Costituzione [...] e tuttavia valga anche per le autonomie speciali, sia perché - allo stato attuale della legislazione - deve considerarsi un principio generale dell'ordinamento [...], sia in ragione del necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive [...]» (così, in sintesi, il punto 3 del Considerato in diritto). In particolare, in questa stessa pronuncia la Corte ha affermato che «le autonomie speciali, nel disciplinare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, per quanto rimesse alla loro competenza legislativa primaria, sono comunque tenute al rispetto dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano “espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.” (sentenza n. 143 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 148 del 2025, n. 134 del 2018 e n. 294 del 2011)» (punto 7 del Considerato in diritto).

Da questo costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale, al quale qui si intende dare continuità, si evince che la vigente normativa statale in materia di elettorato passivo, ineleggibilità e incompatibilità è direttamente attuativa dell'art. 51 Cost., nel suo intimo collegamento con l'art. 3 Cost. Da tali paradigmi costituzionali si desume un'esigenza generale di uniformità della disciplina concernente il diritto politico di elettorato, che può trovare distinte declinazioni nelle diverse discipline regionali, ma pur sempre nel rispetto dei principi della legislazione dello Stato, dei quali - come si è detto - possono fare parte anche norme più puntuali e specifiche, purché siano espressione di esigenze generali.

È alla luce di questo indirizzo che vanno scrutinate le censure prospettate nel ricorso introduttivo del presente giudizio.

6.1.- Esaminando per prima la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-bis, comma 2-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, come modificato (*supra*, punto 5.2., sub *a*), non è dubbio che la previsione della non immediata ricandidabilità del sindaco e del vicesindaco (entrambi, in Valle d'Aosta, «eletti dai cittadini a suffragio universale e diretto»: art. 25 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998) nei comuni con popolazione fino a



cinquemila abitanti, relativamente a coloro che abbiano ricoperto la medesima carica per quattro mandati consecutivi (salvo che uno dei mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie) abbia un contenuto difforme da quanto stabilito dall'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, che - come detto - ha soppresso qualunque limite alla ricandidabilità alla carica sindacale nei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti.

Né risulta decisivo, sul punto, l'argomento della Regione resistente facente leva sulla peculiare struttura del contesto valdostano, i cui comuni - fatta eccezione per il capoluogo - hanno tutti consistenza inferiore ai cinquemila abitanti: come ricorda la sentenza n. 60 del 2023, «i comuni “con abitanti fino a 5.000 sono quasi 6.000 in Italia - circa il 70 per cento dei comuni - e governano più della metà del territorio nazionale”», di talché è da escludere che una qualche specificità regionale possa argomentarsi sulla sola base della taglia dei comuni della regione per il profilo della popolazione residente.

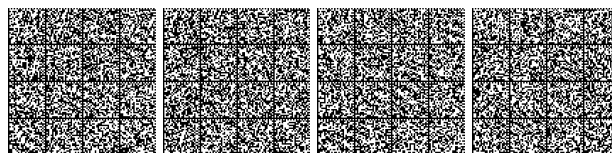
Ancor meno decisivo si rivela l'ulteriore argomento della difesa regionale volto a giustificare la scelta di prevedere la non immediata ricandidabilità degli organi monocratici cosiddetti “di vertice” degli enti locali con la presunta maggior aderenza al quadro dei principi costituzionali tratteggiato dalla sentenza n. 60 del 2023: come si è parimenti detto, non è qui in questione la correttezza del bilanciamento operato dalla legge regionale tra il diritto di elettorato passivo, l'accesso alla competizione elettorale in condizioni di eguaglianza e il buon funzionamento della pubblica amministrazione, ma unicamente la facoltà che, nell'esercizio della loro potestà legislativa primaria, le regioni a statuto speciale deroghino allo specifico bilanciamento di volta in volta effettuato dal legislatore statale. Una volta negata tale facoltà, affermando espressamente - come fa la sentenza n. 60 del 2023 - che l'individuazione dello specifico punto di equilibrio «deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale», e giudicando - come fa la successiva sentenza n. 196 del 2024 - «non manifestamente irragionevole» la «logica graduale» che ispira il nuovo testo dell'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, ove si disegna un sistema contemplante «nessun limite di mandato nei comuni demograficamente più piccoli, un limite di tre mandati consecutivi per i comuni intermedi, un limite di due mandati consecutivi per i comuni più popolosi», la censura proposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio risulta fondata.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, comma 2-*ter*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, come inserito dall'art. 3, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, per violazione dell'art. 2, lettera *b*), dello statuto reg. Valle d'Aosta, in relazione al principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica espresso dall'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, e degli artt. 3 e 51 Cost.

6.2.- Non dissimili argomenti militano a favore della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale concernenti il divieto che gli assessori comunali siano scelti al di fuori dell'insieme dei consiglieri comunali (*supra*, punto 5.2., sub *b*) e il divieto che della giunta facciano parte il coniuge, i parenti e gli affini in primo grado del sindaco e del vicesindaco (*supra*, punto 5.2., sub *c*). Anche in questo caso non è dubbio che si tratti di previsioni difformi da quelle degli artt. 47, commi 3 e 4, e 64, comma 4, t.u. enti locali, che rispettivamente prevedono che gli assessori dei comuni con popolazione fino a quindicimila abitanti possano essere scelti anche al di fuori dell'insieme dei consiglieri comunali (salva diversa previsione dello statuto comunale) e che della giunta non possano far parte il coniuge, gli ascendenti, i discendenti e i parenti e affini entro il terzo grado del sindaco, mentre nessun divieto di nomina è posto per il coniuge e i parenti e affini del vicesindaco.

Al riguardo, non è condivisibile l'assunto della difesa regionale secondo cui i limiti alla competenza normativa primaria delle regioni a statuto speciale, che questa Corte ha ravvisato in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive, non dovrebbero operare con riguardo alla composizione della giunta, trattandosi di organo non elettivo, ma di nomina sindacale. In disparte il fatto che in dottrina è pacifico che il principio di eguaglianza presiede all'accesso a tutte le cariche elettive e non può essere circoscritto a quelle a investitura con voto popolare, la giurisprudenza di questa Corte ha già ricondotto l'appartenenza alla giunta comunale alla nozione di «accesso ad un ufficio pubblico politico», ritenendola presidiata dal medesimo principio di eguaglianza che ispira l'art. 51 Cost. (sentenza n. 107 del 2024).

Tanto considerato, deve concludersi che anche in questo caso lo specifico punto di equilibrio individuato dal legislatore statale opera da limite invalicabile per la potestà normativa regionale primaria che le regioni a statuto speciale posseggono in materia di ordinamento degli enti locali. Né contrari argomenti possono desumersi dalla sentenza n. 48 del 2003, che pure la difesa regionale cita a sostegno dei propri assunti. Vero è, infatti, che in tale sentenza, nel rigettare la «prospettazione secondo cui la legislazione elettorale sarebbe di per sé estranea alla materia dell'ordinamento degli enti locali», questa Corte ha espressamente affermato che «[l]a configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, sono aspetti di questa materia», ma non è meno vero che, subito dopo, non ha mancato di richiamare «i vincoli per il legislatore regionale derivanti dall'esigenza di rispettare i principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, quando l'intervento legislativo tocca i



delicati meccanismi della democrazia locale». Vincoli che, per l'appunto, la costante giurisprudenza costituzionale ha individuato nell'esigenza di assoggettare la materia delle ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive (nel senso sopra precisato) al non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore statale.

6.2.1.- Venendo, più nello specifico, alla censura di legittimità costituzionale concernente l'art. 22, commi 1 e 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998 (*supra*, punto 5.2., sub *b*), la Regione resistente dubita che la possibilità di scegliere gli assessori anche al di fuori dell'insieme dei consiglieri comunali abbia valore di principio inderogabile, atteso che l'art. 47, comma 4, t.u. enti locali testualmente dispone che «[n]ei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio ed in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere».

È tuttavia agevole replicare che la norma regionale impugnata, nel prevedere il divieto che, nei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, cittadini non facenti parte del consiglio comunale siano nominati assessori, priva del tutto i comuni della possibilità di stabilire diversamente mediante i loro statuti, risolvendosi dunque in una pur indiretta compromissione del diritto dei cittadini di accedere alla carica di assessore, diritto che - per principio generale - deve essere uguale per tutti su tutto il territorio nazionale, salva la sussistenza di specificità locali che, tuttavia, come già visto, non possono risolversi nella mera consistenza numerica della popolazione residente nei comuni della regione.

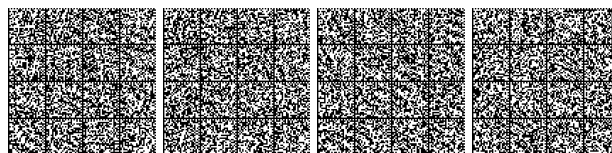
Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1 e 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, come novellati dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, per violazione dell'art. 2, lettera *b*), dello statuto reg. Valle d'Aosta, in relazione al principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica espresso dall'art. 47, commi 3 e 4, t.u. enti locali.

6.2.2.- Quanto, poi, alla censura di legittimità costituzionale concernente l'art. 22, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998 (*supra*, punto 5.2., sub *c*), deve anzitutto convenirsi con la difesa regionale nel senso che l'incompatibilità stabilita dalla norma impugnata vale anche per gli ascendenti e i discendenti, sia pure in primo grado (e non fino al terzo, come invece prevede l'art. 64, comma 4, t.u. enti locali): a norma dell'art. 74 cod. civ., la parentela «è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite» ed è dunque evidente che (anche) ascendenti e discendenti sono inclusi tra i «parenti [...] di primo grado» del sindaco (e del vicesindaco) per i quali la norma impugnata prevede il divieto di far parte della giunta comunale.

Ciò precisato, non può tuttavia ulteriormente convenirsi con la difesa regionale laddove sostiene che la scelta di circoscrivere al primo grado il vincolo di parentela e affinità rilevante ai fini dell'incompatibilità alla nomina di assessore sarebbe giustificata «dalla peculiare dimensione geografica e territoriale valdostana», caratterizzata non soltanto dalla esclusiva presenza di comuni di consistenza inferiore ai cinquemila abitanti (a eccezione del capoluogo), ma altresì «da comunità legate da legami parentali diffusi e da una dimensione relazionale ristretta, soprattutto nei molti centri minori». Si è infatti già ricordato che è l'intero territorio nazionale a essere caratterizzato dalla dominante presenza di comuni con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti e che, di conseguenza, non è possibile addurre la ridotta consistenza numerica della popolazione residente nei comuni della regione (e la conseguenziale presenza di legami parentali diffusi ch'è propria di ogni dimensione comunitaria ristretta) per giustificare una qualche specificità locale.

Né vale in contrario ricordare - come fanno le difese regionali allo scopo di sminuire il contrasto fra norma statale e norma regionale - la previsione dell'art. 31, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, a tenor del quale «[i] componenti degli organi collegiali degli enti locali devono astenersi dal prendere parte alla discussione e alla votazione di deliberazioni riguardanti interessi propri, del loro coniuge o di loro parenti o affini sino al quarto grado», con «obbligo di allontanarsi dall'aula durante la trattazione delle deliberazioni in questione». Non è infatti dubbio che l'incompatibilità alla carica assessorile di parenti e affini fino al terzo grado del sindaco, costituendo un limite allo *ius ad officium*, abbia portata assai più ampia del limite allo *ius in officio* previsto dalla norma regionale ora riportata.

Per motivi speculari, la questione di legittimità costituzionale della norma in esame è fondata anche nella parte in cui, diversamente da quanto previsto dall'art. 64, comma 4, t.u. enti locali, vieta che della giunta facciano parte il coniuge, i parenti e gli affini in primo grado del vicesindaco. Vero è che, nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, il vicesindaco è eletto a suffragio universale e diretto (art. 25 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998), ma non è meno vero che le funzioni affidate al vicesindaco dall'art. 30 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998 non differiscono sostanzialmente da quelle previste dall'art. 53 t.u. enti locali, trattandosi in entrambi i casi di sostituire il sindaco in caso di assenza o impedimento temporaneo. E a fronte di una sostanziale affinità di funzioni la previsione di un divieto, a carico dei parenti e degli affini del vicesindaco, di far parte della giunta comunale si risolve in una compromissione del diritto di costoro ad accedere alla carica di assessore, diritto che - in difetto di specificità locali che possano giustificare un trattamento differenziato - dev'essere, per principio generale, uguale per tutti su tutto il territorio nazionale.



Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, come novellato dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, per violazione dell'art. 2, lettera b), dello statuto reg. Valle d'Aosta, in relazione al principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica espresso dall'art. 64, comma 4, t.u. enti locali.

7.- Mette comunque conto osservare, infine, che la giurisprudenza di questa Corte, sopra sinteticamente ripercorsa (punto 6), ha evidenziato che la disciplina statale nella materia che qui interessa è mutata nel tempo, come è logico che sia a fronte del naturale evolversi delle dinamiche politico-sociali e - conseguentemente - delle esigenze di protezione dei diritti costituzionali che ne sono coinvolti. Proprio questa constatazione impone una considerazione di chiusura.

Possono invero presentarsi profili di disarmonia fra l'esigenza di uniformità su tutto il territorio nazionale della disciplina in materia di elettorato passivo e l'esigenza (che lo stesso legislatore statale ha avvertito) di tenere adeguatamente conto dell'evoluzione della realtà politico-sociale. Non può infatti escludersi che (oltre ai modi e ai contenuti) i tempi del mutamento siano diversi nelle varie realtà regionali e che - pertanto - l'adattamento dinamico della normativa statale non sia ovunque adeguatamente tempestivo. Spetta pertanto al legislatore statale identificare meccanismi di nomopoiesi che consentano di coniugare nel modo più coerente l'esigenza di uniformità e quella di adattamento. Questa Corte, infatti, non ha inteso l'uniformità come sinonimo di identità, sicché, pur sempre nel rispetto del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost., margini per una normazione regionale in materia possono sempre essere identificati dalla legge dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-bis, comma 2-ter, della legge della Regione Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), inserito dall'art. 3, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 marzo 2025, n. 4 (Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale, nell'anno 2025, delle elezioni regionali e generali comunali. Modificazioni di leggi regionali in materia di enti locali);*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1, 6 e 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, così come sostituiti dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025;*

*3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui ha sostituito i commi 6 e 7 dell'art. 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, promossa, in riferimento all'art. 1 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2025, nella parte in cui ha inserito il comma 2-ter all'art. 30-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998, promossa, in riferimento all'art. 1 dello statuto speciale e agli artt. 1, 114, primo comma, e 117, secondo comma, lettera p), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

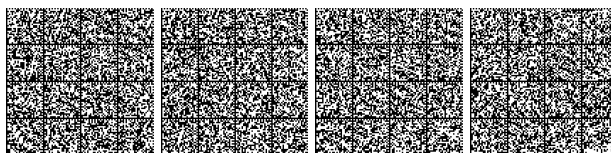
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 febbraio 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_260016





n. 17

Sentenza 13 gennaio - 19 febbraio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio degli enti locali dissestati - Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato - Termine perentorio di presentazione al Ministro dell'interno - Ulteriore termine perentorio entro cui presentare una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole dell'apposita commissione ministeriale - Mancato rispetto - Effetti - Possibilità di un intervento sollecitatorio da parte del prefetto, come previsto in altre ipotesi, anziché scioglimento dell'ente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza, nonché violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, di tutela delle autonomie locali e del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive e di conservarle - Inammissibilità delle questioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio degli enti locali dissestati - Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato - Termini perentori di presentazione al Ministro dell'interno dell'ipotesi indicata o della nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole dell'apposita commissione ministeriale - Mancato rispetto - Effetti - Scioglimento obbligatorio dell'ente - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza, nonché violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, di tutela delle autonomie locali, e del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive e di conservarle - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 51, 97 e 114

## 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 degli artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, prima sezione, con ordinanza del 10 aprile 2025, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Castel Morrone;

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato Erik Furno per il Comune di Castel Morrone;

deliberato nella camera di consiglio del 13 gennaio 2026.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, prima sezione, con ordinanza del 10 aprile 2025 iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 della Costituzione.

Il rimettente riferisce di essere stato adito da alcuni consiglieri di opposizione del Comune di Castel Morrone i quali, sostenendo la necessità dello scioglimento *ex lege* del Comune, già in stato di dissesto, hanno impugnato la delibera della Giunta comunale con la quale è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (delibera 4 gennaio 2025, n. 3) e degli atti ad essa presupposti, connessi o conseguenti, inclusi: la delibera della Giunta comunale 4 gennaio 2025, n. 2, con la quale è stato approvato il documento unico di programmazione 2024-2026; la nota del Comune di trasmissione al Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato; la nota del Prefetto di Caserta del 20 dicembre 2024, che dopo la scadenza del termine di cui all'art. 259 t.u. enti locali ha diffidato il Consiglio comunale ad approvare entro 20 giorni l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato; la delibera del Consiglio comunale 18 gennaio 2025, n. 2, con la quale è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e dei relativi allegati per il triennio 2024-2026; il provvedimento con cui il Ministero dell'interno ha ritenuto ammissibile l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato nonostante la scadenza del termine di tre mesi previsto dall'art. 259 t.u. enti locali.

1.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, riferisce il rimettente che lo scioglimento dei consigli comunali è tassativamente previsto dall'art. 141 t.u. enti locali, il quale lo dispone, tra l'altro, per: *a)* il compimento di atti contrari alla Costituzione, le gravi e persistenti violazioni di legge o i gravi motivi di ordine pubblico; *b)* l'impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi, per le cause ivi elencate; *c)* la mancata approvazione nei termini del bilancio; *d)* nei comuni al di sopra dei mille abitanti, la mancata adozione dello strumento urbanistico entro 18 mesi dall'elezione degli organi.

Osserva il rimettente che nei casi elencati sub *c)* e *d)*, secondo quanto previsto dai commi 2 e 2-*bis* dell'art. 141 t.u. enti locali, al mancato rispetto dei termini di legge conseguirebbe l'apertura di un procedimento sollecitatorio e, solo in ipotesi di perdurante inadempimento, l'avvio della procedura per lo scioglimento.

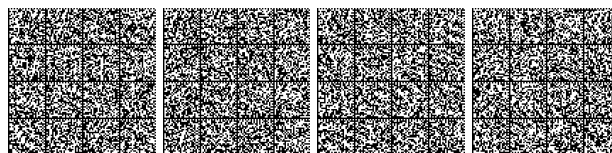
La stessa disciplina, invece, non sarebbe prevista per l'ente dissestato il cui Consiglio non provveda, entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, alla trasmissione al Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, in quanto - a fronte dell'elusione del termine qualificato come «perentorio» dagli artt. 259, comma 1, e 261, comma 4, t.u. enti locali - l'art. 262, comma 1, del medesimo decreto legislativo riconduce tale ipotesi alla fattispecie di cui all'art. 141, comma 1, lettera *a)*, che prevede lo scioglimento del Consiglio per atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge o gravi motivi di ordine pubblico.

Le disposizioni censurate violerebbero l'art. 3 Cost. per il profilo della ragionevolezza perché, escludendo il potere sollecitatorio del prefetto, assimilerebbero la mancata approvazione del progetto di bilancio stabilmente riequilibrato nel termine perentorio di tre mesi al compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi e persistenti violazioni di legge ovvero di gravi motivi di ordine pubblico, comportanti lo scioglimento automatico del Consiglio comunale senza che necessariamente sussistano la gravità o la persistenza di alcun comportamento negativo od omissivo da parte dell'ente locale.

Sarebbero violati anche il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto, secondo il rimettente, la mancata presentazione nei termini dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato rappresenterebbe una fattispecie del tutto analoga a quella della mancata approvazione del bilancio comunale al cui verificarsi l'ordinamento ammette l'attivazione del potere sollecitatorio del prefetto ai sensi dell'art. 141, comma 2, t.u. enti locali, e quello di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., perché le disposizioni censurate divergerebbero dallo scopo cui sarebbero finalizzate nel rispetto dell'autonomia locale (è citata la sentenza di questa Corte n. 223 del 2022).

Rappresenta, infine, il rimettente che le disposizioni censurate, là dove impediscono la prosecuzione dello svolgimento delle funzioni del Consiglio comunale e l'espletamento del mandato dei consiglieri, violerebbero i principi costituzionali volti alla tutela delle autonomie locali di cui agli artt. 5 e 114 Cost. nonché del diritto consacrato nell'art. 51 Cost. secondo cui ogni cittadino deve poter accedere alle cariche elettive e conservarle.

2.- Si è costituito in giudizio il Comune di Castel Morrone, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Campania; con successiva memoria, depositata il 23 dicembre 2025, il Comune ha ribadito gli stessi argomenti.



Sostiene il Comune che lo scioglimento del Consiglio comunale sarebbe misura del tutto straordinaria ed eccezionale da disporre solo nei casi e per i motivi tassativamente previsti dalla legge. Nel caso di specie, escludendo che possa ricorrere un motivo di ordine pubblico, lo scioglimento del Consiglio comunale potrebbe trovare giustificazione solo valutando la violazione del termine perentorio della presentazione di un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato come violazione di norme o principi fondamentali dell'ordinamento ovvero come una violazione di legge di particolare gravità, protrattasi nel tempo.

Nel caso in esame, il ritardo del Consiglio comunale nel deliberare l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, secondo il Comune, non potrebbe intendersi come un elemento sintomatico di una volontà anti giuridica dell'ente, né potrebbero essere ritenuti sussistenti i caratteri di gravità e persistenza nel tempo della violazione di legge.

Da qui discenderebbe il difetto di ragionevolezza e la violazione dell'art. 3 Cost. anche sotto il profilo del principio di uguaglianza, stante la ritenuta sostanziale equivalenza delle ipotesi di mancata approvazione del bilancio ordinario e di quello stabilmente riequilibrato.

La normativa censurata violerebbe altresì i principi di tutela delle autonomie locali, sanciti dagli artt. 5 e 114 Cost., nonché il diritto dei cittadini di accedere e permanere nelle cariche pubbliche ex art. 51 Cost., essendo necessario garantire la conservazione del munus pubblico svolto in ragione del consenso elettorale raccolto in quanto, attesa la natura schiettamente sanzionatoria dello scioglimento, quest'ultimo costituirebbe l'*extrema ratio* per il ripristino della legalità violata.

### *Considerato in diritto*

3.- Il TAR Campania, prima sezione, con l'ordinanza in epigrafe (reg. ord. n. 87 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, i quali prevedono, per gli enti deficitari o dissestati, rispettivamente: *a)* un termine perentorio entro cui presentare al Ministero dell'interno un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato; *b)* un termine perentorio entro cui presentare una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole dell'apposita commissione ministeriale; *c)* lo scioglimento dell'ente che non abbia provveduto a rispettare i termini indicati, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost.

Le disposizioni censurate violerebbero l'art. 3 Cost. per difetto di ragionevolezza perché, escludendo il potere sollecitatorio del prefetto, assimilerebbero - mediante rinvio operato dal censurato art. 262, comma 1, al precedente art. 141, comma 1, lettera *a)* - l'ipotesi della mancata approvazione, da parte del Consiglio comunale, nel termine perentorio di tre mesi, del progetto di bilancio stabilmente riequilibrato a un'ipotesi di compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi e persistenti violazioni di legge ovvero di gravi motivi di ordine pubblico, comportanti lo scioglimento automatico del Consiglio comunale, senza che necessariamente sussistano la gravità o la persistenza di alcun comportamento negativo od omissivo da parte dell'ente locale.

La mancata presentazione nei termini dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, inoltre, a parere del rimettente, rappresenterebbe una fattispecie analoga a quella della mancata approvazione del bilancio comunale, al cui verificarsi l'ordinamento ammette l'attivazione del potere sollecitatorio del prefetto, ai sensi dell'art. 141, comma 2, t.u. enti locali. Per tale motivo, sarebbero violati altresì il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., in quanto le disposizioni censurate divergerebbero dallo scopo che dovrebbero perseguire, nel rispetto dell'autonomia locale.

Infine, le disposizioni censurate, là dove impediscono la prosecuzione dello svolgimento delle funzioni del Consiglio comunale e l'espletamento del mandato dei consiglieri, violerebbero gli artt. 5 e 114 Cost., volti alla tutela delle autonomie locali, e l'art. 51 Cost. che tutela il diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive e di conservarle.

4.- Ad avviso del Comune di Castel Morrone, costituito in giudizio, la normativa censurata violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di uguaglianza, ritenendo sostanzialmente equivalenti le ipotesi di mancata approvazione del bilancio ordinario e di quello stabilmente riequilibrato. Tuttavia, al verificarsi del primo caso, l'art. 141, comma 2, t.u. enti locali stabilisce che «l'organo regionale di controllo assegna al consiglio [...] un termine non superiore a 20 giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente»; nel secondo caso, l'art. 262, comma 1, t.u. enti locali stabilisce che l'inosservanza del termine integra l'ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lettera *a)*, t.u. enti locali, che comporta lo scioglimento automatico del Consiglio comunale.



Il ritardo del Consiglio nel deliberare l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato non potrebbe, secondo il Comune, essere inteso come elemento sintomatico di una volontà antiggiuridica dell'ente, né potrebbero essere ritenuti sussistenti i caratteri di gravità e persistenza nel tempo della violazione di legge. Da qui discenderebbe il difetto di ragionevolezza e, in particolare, la violazione dell'art. 3 Cost.

La normativa censurata violerebbe altresì i principi di tutela delle autonomie locali, sanciti dagli artt. 5 e 114 Cost., nonché il diritto dei cittadini di accedere e permanere nelle cariche pubbliche ex art. 51 Cost., essendo necessario garantire la conservazione del munus pubblico svolto in ragione del consenso elettorale raccolto.

5.- Con sentenza n. 91 del 2025, depositata il 1° luglio, questa Corte ha ritenuto in parte inammissibili e in parte non fondate questioni identiche a quelle sollevate con l'ordinanza in epigrafe.

Non può non rilevarsi che la fattispecie in esame pone in evidenza la precaria situazione finanziaria in cui versano alcuni comuni, i quali, si ricorda, sono indicati nella Costituzione come enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.), con conseguente necessità che essi siano dotati di risorse idonee a garantire - anche nell'ottica della corretta programmazione su un adeguato arco temporale - l'esercizio delle funzioni che sono chiamati obbligatoriamente a svolgere (*ex multis*, sentenze n. 29 del 2023, n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015). Tali funzioni richiedono risorse idonee, rapportate non solo al numero di abitanti, ma anche all'estensione del territorio comunale.

Tutto ciò considerato, non sono emersi argomenti nuovi, idonei a mutare le conclusioni già raggiunte da questa Corte con la citata sentenza n. 91 del 2025, pubblicata in data successiva al deposito dell'ordinanza sottoposta all'odierno giudizio.

5.1.- Vanno, pertanto, dichiarate inammissibili, perché irrilevanti, le questioni aventi a oggetto l'art. 261, comma 4, t.u. enti locali, poiché tale disposizione - che riguarda l'ipotesi in cui il Ministero dell'interno, in caso di diniego dell'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, diffida l'ente locale a presentare, entro l'ulteriore termine perentorio di quarantacinque giorni, una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che hanno impedito l'adozione di un parere favorevole da parte della Commissione per la finanza degli enti locali - non trova applicazione nel giudizio *a quo*, che non attiene all'evenienza indicata.

5.2.- Sono altresì inammissibili, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni riguardanti l'art. 259, comma 1, t.u. enti locali in quanto, benché fosse stata censurata dal giudice rimettente la perentorietà del termine contenuta nella predetta disposizione, l'intera ordinanza faceva riferimento alla diversa norma che disciplina le conseguenze del mancato rispetto del termine perentorio (contenuta nell'art. 262, comma 1, t.u. enti locali), indicando come soluzione costituzionalmente adeguata quella di consentire, in caso di mancato rispetto dei termini perentori per l'approvazione del bilancio di previsione, l'assegnazione al consiglio comunale inadempiente di un ulteriore termine non superiore a 20 giorni (art. 141, comma 2, t.u. enti locali).

5.3.- Vanno dichiarate non fondate le questioni relative all'art. 262, comma 1, t.u. enti locali, là dove prevede che l'inosservanza dei termini perentori integra l'ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lettera a), t.u. enti locali (scioglimento per atti contrari a Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge nonché per gravi motivi di ordine pubblico) anziché dell'art. 141, comma 1, lettera c), t.u. enti locali (scioglimento per mancata approvazione del bilancio), sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost.

Come già osservato da questa Corte nella sentenza n. 91 del 2025, la scelta del legislatore di assimilare la mancata approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio in un ente in dissesto alle fattispecie previste dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 141 t.u. enti locali non è irragionevole, in considerazione del fatto che «la deliberazione di dissesto rappresenta la conseguenza di una lunga e persistente violazione di principi costituzionali e norme statali che impongono agli enti territoriali il mantenimento dei bilanci in equilibrio, attraverso una sana, responsabile e trasparente gestione delle finanze pubbliche, previsioni che, peraltro, valgono per tutti i soggetti che sono parte della finanza pubblica allargata (*ex multis*, sentenze n. 184 del 2022, n. 246 del 2021, n. 80 del 2021, n. 115 del 2020, n. 49 del 2018, n. 228 del 2017, n. 184 del 2016)».

Questa Corte ha precisato che il mandato elettorale ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost., ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. In questo senso, lo scioglimento del consiglio comunale costituisce una «regola risalente e fondamentale del diritto del bilancio, in quanto strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale» (sentenza n. 228 del 2017).

D'altra parte, l'art. 259, comma 1, t.u. enti locali prevede, per l'amministrazione in carica che ha già condotto l'ente al dissesto, un'ulteriore possibilità di costruire un'ipotesi di bilancio in riequilibrio per dimostrare di essere in grado di amministrare la cosa pubblica, possibilità necessariamente vincolata nei tempi per evitare il prodursi di ulteriori pregiudizi alle finanze dell'ente. A questo scopo, è prevista la nomina di un organismo straordinario di liquidazione





che gestisce tutta la massa passiva e attiva generata dall'ente prima della dichiarazione di dissesto, così che l'amministrazione che rimane in carica possa/debba redigere un'ipotesi di bilancio in riequilibrio nel rispetto di quanto stabilito dagli artt. da 249 a 251 t.u. enti locali. Il mancato rispetto dei termini previsti come perentori per il compimento di questo ultimo atto di amministrazione acclara l'incapacità del consiglio comunale in carica di approvare una ipotesi di bilancio in riequilibrio. Dunque, la scelta del legislatore di prevedere un suo inevitabile scioglimento non può essere ritenuta, di per sé, manifestamente irragionevole.

Parimenti non fondate sono le questioni afferenti alla irragionevole disparità di trattamento relativa alla differente disciplina prevista in caso di mancata approvazione dei bilanci, ovvero di mancata adozione degli ordinari strumenti previsti per ripianare situazioni di momentaneo squilibrio delle finanze pubbliche (art. 193 t.u. enti locali) perché, nelle menzionate ipotesi tipizzate alla lettera c) del comma 1 dell'art. 141 e all'art. 193 t.u. enti locali, lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale che non abbia approvato il bilancio di previsione nei termini può essere preceduto da un'ulteriore messa in mora per un periodo non superiore a 20 giorni per consentire all'ente di adempiere (art. 141, comma 2, t.u. enti locali), fermo restando che l'ipotesi dello scioglimento è, peraltro, sottoposta alla valutazione del Ministero dell'interno.

Questa Corte ha osservato che, per le ragioni esposte in precedenza, la situazione in cui si trova l'amministrazione di un ente locale in bonis è diversa da quella in cui si trova un ente che ha già deliberato il dissesto e, pertanto, non sono ravvisabili motivi per ritenere violato il principio di eguaglianza: il trattamento differenziato di situazioni ontologicamente diverse rappresenta il naturale portato di tale principio.

Anche le questioni sollevate in riferimento al principio del buon andamento della pubblica amministrazione non sono fondate, in quanto le norme che stabiliscono gli oneri e fissano i tempi per l'amministrazione in un ente dissestato sono funzionali a riconsegnare alla collettività un bilancio in equilibrio.

Il quadro normativo e costituzionale vigente consente, infatti, di affrontare situazioni patologiche della finanza locale non solo quando queste siano imputabili a caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, mediante l'attivazione dei meccanismi di solidarietà di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. (quindi, in ipotesi di deficit strutturali), ma anche quando sono dovute a criticità organizzative, per il rilievo e il contrasto delle quali il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, e il t.u. enti locali prevedono strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo della finanza locale (*ex multis*, sentenze n. 34 del 2021 e n. 18 del 2019). Fra tali strumenti la norma che prevede, come estrema *ratio*, lo scioglimento del Consiglio comunale è volta a salvaguardare anche l'interesse tutelato dall'art. 97, secondo comma, Cost., perché un Consiglio comunale che non sia in grado di predisporre un progetto di bilancio in equilibrio non garantisce il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 91 del 2025).

Non sono lesi, infine, i principi volti alla tutela delle autonomie locali nonché il principio del mandato elettorale e il diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive.

Questa Corte ha già osservato, infatti, che la norma contenuta nell'art. 262, comma 1, t.u. enti locali rappresenta la prima di una serie di misure finalizzate a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente locale dissestato, fra le quali: lo scioglimento del consiglio comunale, l'attivazione dei poteri sostitutivi con la nomina del commissario prefettizio e lo svolgimento di nuove elezioni. In tale contesto, il frammento normativo censurato risulta evidentemente preordinato ad assicurare la tutela dell'equilibrio delle finanze pubbliche complessive.

Neppure è lesa il diritto di elettorato passivo affermato dall'art. 51 Cost., in quanto il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, risiede nell'assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse pubbliche e la valutazione dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale (*ex plurimis*, sentenza n. 18 del 2019).

Va pertanto ribadito che l'incuria che conduce al dissesto degli enti territoriali interrompe il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica, che, invece, la disposizione censurata mira a tutelare.

6.- In definitiva, le censure in esame, non apportando nuovi argomenti rispetto a quelli già vagliati da questa Corte nella citata sentenza n. 91 del 2025, né aggiungendo profili nuovi rispetto a quelli già esaminati, vanno dichiarate inammissibili, relativamente agli artt. 259, comma 1, e 261, comma 4, t.u. enti locali, e non fondate, relativamente all'art. 262, comma 1, t.u. enti locali.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 259, comma 1, e 261, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, prima sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, prima sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 febbraio 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_260017

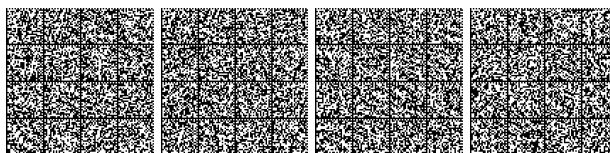
N. 18

*Ordinanza 26 gennaio - 19 febbraio 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Possibilità, per i titolari di concessioni in esercizio al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, di presentare un piano industriale volto alla realizzazione di misure di efficientamento e di miglioramento della produzione - Sospensione, per la durata del piano, delle procedure di assegnazione delle concessioni riguardanti gli impianti interessati - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti alla competenza legislativa della Provincia autonoma in materia di assegnazione delle concessioni derivanti dall'ordinamento eurounitario ed internazionale e dai principi fondamentali dell'ordinamento statale, della libertà di stabilimento e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia di Trento 7 dicembre 2022, n. 16, art. 1.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lettera e); statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 13; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49.



## 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, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia di Trento 7 dicembre 2022, n. 16, recante «Piano industriale per il miglioramento degli impianti di grande derivazione a scopo idroelettrico: integrazione dell'articolo 26 septies della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 febbraio 2023, depositato in cancelleria il successivo 8 febbraio, iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udita nella camera di consiglio del 26 gennaio 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2026.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 7 febbraio 2023 e depositato il successivo 8 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento 7 dicembre 2022, n. 16, recante «Piano industriale per il miglioramento degli impianti di grande derivazione a scopo idroelettrico: integrazione dell'articolo 26 septies della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse)»;

che la legge provinciale impugnata è composta di un unico articolo, che ha modificato l'art. 26-septies della legge prov. Trento n. 4 del 1998, inserendovi i commi da 2-bis a 2-sexies;

che tali disposizioni perseguono l'obiettivo di attenuare gli effetti della crisi energetica, consentendo ai concessionari di grandi derivazioni idroelettriche di presentare, prima della scadenza della concessione, un piano industriale volto alla realizzazione di misure di efficientamento e di miglioramento della produzione (art. 2-bis);

che il piano - sottoposto all'approvazione della Provincia (art. 2-ter) - è articolato in due fasi: la prima con scadenza il 31 dicembre 2024, la seconda da concludere entro il termine stabilito dall'art. 12, comma 6, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), ossia entro il trentesimo anno dall'entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 79 del 1999;

che, con la presentazione del piano, il concessionario si impegna a versare un canone aggiuntivo, parametrato ai valori di mercato dell'energia, i cui introiti sono destinati dalla Provincia al sostegno dei costi per i consumi energetici (art. 2-quater);

che il comma 2-quinquies prevede la sospensione, per la durata del piano industriale, delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico concernenti gli impianti interessati dal piano;

che il comma 2-sexies stabilisce, infine, che il piano industriale comprende investimenti da ammortizzare entro la durata del medesimo piano e che, in caso di cessazione anticipata rispetto all'ammortamento degli investimenti relativi alle cosiddette "opere bagnate" previste dall'art. 13, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), la Provincia corrisponda un indennizzo pari al valore della parte degli investimenti non ammortizzata;

che il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le disposizioni provinciali impugnate, introducendo una sospensione delle procedure di assegnazione delle concessioni relative a impianti per cui sia stato presentato un piano industriale, assegnino ai concessionari che ne sono attualmente titolari un vantaggio, che consiste nella possibilità di proseguire le concessioni in regime di sostanziale proroga e che ciò si pone in contrasto con molteplici parametri costituzionali;

che il ricorso denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 13 dello statuto speciale, il quale - come modificato dall'art. 1, comma 833, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e dall'art. 7, comma 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) - attribuisce alla Provincia autonoma di Trento la competenza legislativa a disciplinare, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei



principi fondamentali dell'ordinamento statale, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico;

che, in particolare, dall'art. 13 dello statuto si ricaverebbe non solo che le grandi concessioni idroelettriche devono essere attribuite mediante procedure di selezione che diano adeguate garanzie di imparzialità, trasparenza e pubblicità, ma anche che «non è possibile prevedere la procedura di rinnovo automatico, né accordare altri vantaggi, ad imprese le cui concessioni siano scadute o in scadenza»;

che, in secondo luogo, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la sospensione delle procedure di assegnazione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione sia all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che sancisce la libertà di stabilimento sul territorio dell'Unione europea, sia all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, in forza del quale i provvedimenti abilitativi allo sfruttamento economico di beni pubblici quantitativamente scarsi devono essere adottati all'esito di procedure di selezione assistite da adeguate garanzie di imparzialità e trasparenza;

che, infine, il ricorso ravvisa nelle disposizioni provinciali impugnate un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto capaci di determinare una invasione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza», anche in riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, posto che tale ultima previsione - oggetto di recenti modifiche a opera della legge n. 118 del 2022 - costituirebbe al tempo stesso norma attuativa della direttiva UE relativa al mercato interno dell'energia elettrica e principio fondamentale dell'ordinamento statale, capace di svolgere il ruolo di norma interposta;

che, infatti, secondo il ricorrente, le grandi derivazioni idroelettriche sono una risorsa scarsa, che esige l'espletamento della gara pubblica al fine di tutelare e promuovere la concorrenza;

che, pertanto, la legge provinciale impugnata, nell'introdurre un'ipotesi surrettizia di proroga delle concessioni in atto, avrebbe l'effetto di posticipare lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica, ponendosi così in contrasto tanto con i parametri interni quanto con quelli sovranazionali;

che la Provincia autonoma di Trento si è costituita nel giudizio con atto depositato il 17 marzo 2023, sollevando alcune eccezioni di inammissibilità del ricorso e contestandone nel merito i contenuti;

che, in particolare, la Provincia osserva come il ricorrente diriga le proprie censure solo verso la previsione contenuta nel comma 2-*quinqüies* dell'art. 1 della legge provinciale impugnata, che disciplina la sospensione delle procedure di assegnazione, mentre sui restanti commi il ricorso sarebbe privo di ogni argomentazione: se dunque si dovesse ritenere che il Presidente del Consiglio dei ministri abbia impugnato l'intero art. 1, il ricorso sarebbe inammissibile per difetto di motivazione;

che, con riferimento al parametro interposto evocato, costituito dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, la difesa provinciale fa valere un difetto di motivazione, in ordine a due profili: da un lato, l'art. 12 riguarda le modalità di indicazione delle procedure di gara, mentre le disposizioni impugnate non disciplinano tale aspetto, limitandosi a prevedere «una sospensione temporaneamente limitata delle procedure stesse», né il ricorso spiegherebbe altrimenti la ragione di contrasto delle disposizioni provinciali con la norma interposta; da un altro lato, il ricorso non indicherebbe i motivi per cui le grandi derivazioni idroelettriche rientrerebbero nel raggio applicativo dello stesso art. 12 della direttiva servizi, il quale impone l'indicazione di procedure selettive caratterizzate da imparzialità, trasparenza e adeguata pubblicità «qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili»;

che, nel merito, la difesa provinciale sostiene che la disposizione impugnata rientri nella competenza legislativa provinciale primaria e sia rispettosa dei limiti imposti dall'art. 13 dello statuto;

che la difesa provinciale osserva, in ogni caso, che, ove questa Corte ritenesse fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26-*septies*, comma 2-*quinqüies*, della legge provinciale impugnata, la relativa declaratoria di illegittimità costituzionale non dovrebbe estendersi ai restanti commi, riguardanti il piano industriale;

che, infatti, anche ove, per effetto della sentenza di accoglimento, la sospensione delle procedure di nuova assegnazione delle concessioni dovesse venir meno e si procedesse a nuove gare, della realizzazione del piano industriale, eventualmente presentato dai concessionari attuali, potrebbero farsi carico i concessionari subentranti, sì da non paralizzare gli investimenti volti all'efficientamento degli impianti;

che, infine, secondo la difesa provinciale, qualora questa Corte dovesse ritenere impugnato l'intero art. 1 della legge prov. Trento n. 16 del 2022, anche nella parte riguardante il piano industriale, questa censura dovrebbe reputarsi non fondata, essendo tale previsione conforme all'art. 13 dello statuto speciale, di cui rispetta i limiti;

che hanno depositato opinioni scritte in qualità di amici curiae, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, due associazioni private: il 20 marzo 2023, l'associazione Eletticità futura - Unione delle imprese elettriche italiane, e il 21 marzo 2023, l'associazione Utilitalia;





che entrambe le associazioni hanno esposto considerazioni sulla materia oggetto del ricorso, confidando in una dichiarazione di inammissibilità o comunque di non fondatezza dello stesso;

che le due opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale il 12 settembre 2023;

che entrambe le associazioni hanno affermato l'estraneità della materia oggetto della legge provinciale impugnata al raggio applicativo del diritto unionale e, in particolare, all'ambito operativo della direttiva 2006/123/CE: le misure, che compongono il "pacchetto energia", non subirebbero la pressione concorrenziale di stampo europeo e la loro disciplina sarebbe pertanto rimessa ai legislatori nazionali, come dimostrato dal fatto che la Commissione europea ha archiviato le procedure d'infrazione aperte sul punto nei confronti di vari Paesi UE, tra cui l'Italia;

che, inoltre, le due associazioni hanno affermato che l'energia sarebbe estranea alla nozione di «servizio», rientrando piuttosto - secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia - in quella di «bene»;

che, infine, rispetto ai parametri nazionali, gli amici curiae rammentano che le disposizioni provinciali impugnate non determinano alcuna deroga alla regola della gara pubblica per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche. Il principio di messa a gara non è posto in discussione, ma «è solo oggetto di una diversa, contingente, scansione temporale - dettata, peraltro, dall'eccezionalità del momento storico -, comunque contenuta nell'orizzonte temporale stabilito dal Legislatore statale»;

che il 16 aprile 2024 è stata depositata istanza di rinvio da parte della Provincia autonoma di Trento, con adesione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, stante l'intenzione da parte della prima di modificare la legge provinciale impugnata, medio tempore non oggetto di applicazione;

che il 5 febbraio 2025, la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria con cui ha eccepito l'inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse concreto e attuale a coltivare il ricorso: le norme impugnate prevedevano il termine del 31 dicembre 2024 per la realizzazione delle opere che avrebbero consentito di ottenere un incremento di potenza e di stoccaggio di energia, termine scaduto senza che le disposizioni abbiano nel frattempo trovato applicazione;

che successivamente, il 12 febbraio 2025, la Provincia autonoma di Trento - con l'adesione del ricorrente - ha presentato istanza di rinvio, considerato l'impegno ad abrogare la legge provinciale impugnata;

che, infine, il 20 ottobre 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 ottobre 2025, ha depositato rinuncia al ricorso, a seguito dell'abrogazione delle disposizioni impugnate;

che la rinuncia è stata accettata dalla Provincia autonoma di Trento il 5 novembre 2025, previa deliberazione della Giunta provinciale del 31 ottobre 2025.

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

che la rinuncia è stata accettata dalla Provincia autonoma di Trento;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanze n. 194 e n. 92 del 2025).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 febbraio 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA



## N. 19

*Sentenza 13 gennaio - 23 febbraio 2026*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale presso il Tribunale di Potenza a carico di Matteo Renzi, senatore all'epoca dei fatti, per le dichiarazioni rese in una trasmissione televisiva - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica del 7 maggio 2024 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale indicato - Lamentato difetto del necessario nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare - Spettanza del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare - Rigetto del ricorso.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024, che ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-quater, n. 3).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024, promosso dal Tribunale ordinario di Potenza, sezione penale, con ricorso notificato il 13 agosto 2025, depositato in cancelleria il successivo 14 agosto 2025, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2025, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;  
udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
udito l'avvocato Giovanni Domenico Caiazza per il Senato della Repubblica;  
deliberato nella camera di consiglio del 13 gennaio 2026.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 14 agosto 2025 (reg. confl. pot. n. 2 del 2025), il Tribunale ordinario di Potenza, sezione penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica chiedendo di dichiarare che non spetta al Senato ritenere, con deliberazione del 7 maggio 2024, che le dichiarazioni rese



da Matteo Renzi, all'epoca senatore, nei confronti del dott. Francesco Basentini nel corso della trasmissione televisiva «Non è l'Arena» del 29 maggio 2022 costituiscono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni e sono come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, con conseguente domanda di annullamento *in parte qua* della citata deliberazione.

1.1.- Il Tribunale di Potenza espone di essere investito del processo penale iscritto al n. 178 del registro generale 2024 nei confronti del senatore Matteo Renzi per il delitto di diffamazione aggravata, ai sensi dell'art. 595, terzo comma, del codice penale.

Nel ricorso sono riportate per esteso le dichiarazioni controverse, come risultanti dal capo di imputazione, per cui il senatore Renzi avrebbe lasciato intendere che l'attività di indagine coordinata dal dott. Basentini, quale sostituto procuratore in servizio presso la Procura di Potenza, nel procedimento penale cosiddetto Tempa Rossa, sarebbe stata funzionale a ottenere la nomina a capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) da parte del Ministro della giustizia dell'epoca Alfonso Bonafede.

1.2.- Il ricorrente riferisce che il Senato della Repubblica, nella seduta del 7 maggio 2024, ha espresso voto favorevole all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. nell'ambito del giudizio penale in trattazione. La deliberazione di insindacabilità, allegata al ricorso in uno con la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3), richiama le opinioni già espresse dal senatore Renzi nella seduta del 20 maggio 2020.

1.3.- Ad avviso del Tribunale di Potenza, tuttavia, non sussisterebbe alcun «nesso funzionale» tra le dichiarazioni extra moenia controverse e l'attività parlamentare dell'imputato, poiché tale nesso sarebbe ravvisabile soltanto quando sussista una «sostanziale identità di contenuto» tra l'atto parlamentare e la manifestazione esterna del pensiero.

Secondo il ricorrente, tali dichiarazioni non sarebbero invece funzionalmente collegate a quelle espresse in Senato il 20 maggio 2020, di cui il ricorso riporta il contenuto testuale; le dichiarazioni in discussione infatti, potrebbero ritenersi attinenti a un contesto politico, ma la cognizione circa la loro illiceità penale, compresa l'eventuale sussistenza del diritto di cronaca o di critica, spetterebbe all'autorità giudiziaria procedente, unica competente a verificare l'effettiva idoneità delle stesse a integrare o meno il delitto di diffamazione aggravata in contestazione, anche in forza dei precetti costituzionali di cui agli artt. 27, 101 e 102 Cost.

1.4.- Il Tribunale lamenta, pertanto, che la deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024 abbia determinato una lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza dell'esercizio illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un suo componente.

2.- Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 140 del 2025.

3.- Con atto depositato il 1° ottobre 2025, si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica.

In data 10 novembre 2025 il Senato ha depositato memoria, concludendo per il rigetto del ricorso.

3.1.- In via preliminare, il resistente riferisce che sarebbe stato lo stesso senatore Matteo Renzi a sottoporre al Senato la questione dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., ai sensi dell'art. 3, comma 7, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

3.2.- Nel merito, secondo il Senato, la giurisprudenza costituzionale più recente avrebbe adottato una valutazione più flessibile del cosiddetto nesso funzionale, ritenendo ascrivibili al perimetro applicativo dell'art. 68, primo comma, Cost. opinioni individuate al metro di un requisito positivo, il fatto di iscriversi in un contesto politico, e di un requisito negativo, il fatto di non integrare una lesione della dignità dei destinatari della critica (sentenze di questa Corte n. 194, n. 193 e n. 104 del 2024).

Ad avviso del resistente, entrambi i requisiti dovrebbero ritenersi esistenti: le dichiarazioni del senatore Renzi nel corso della richiamata trasmissione televisiva si collocherebbero in un contesto politico «non certo secondario», vertendo su una vicenda venuta ripetutamente all'attenzione del Parlamento, della stampa nazionale e dell'opinione pubblica; inoltre, esse non sarebbero riconducibili a dispute private o insulti (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 218 del 2023, n. 59 del 2018 e n. 137 del 2001), a minacce (è citata, ancora, la sentenza n. 218 del 2023), né a contenuti di scherno legati a caratteristiche fisiche, preferenze sessuali o origini etniche lesive della dignità della persona cui sono riferite.

3.2.1.- La difesa del Senato, d'altra parte, ritiene esistenti i presupposti per l'insindacabilità parlamentare anche sotto il profilo dei «parametri classici» della «corrispondenza sostanziale» e del «legame temporale», se pure ritenuti «forse ora non più del tutto attuali».



3.2.2.- Quanto al criterio temporale, le opinioni intra moenia precederebbero quelle extra moenia; in ogni caso, il ricorso non prospetterebbe alcun motivo relativo al legame temporale, che sarebbe incontroverso tra le parti.

3.2.3.- Per ciò che attiene alla corrispondenza sostanziale, secondo la difesa del resistente le dichiarazioni intra ed extra moenia riguarderebbero «la stessa vicenda politica, con le sue diverse sfaccettature», come sarebbe stato indicato sia dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari che dall'Assemblea del Senato mediante il riferimento alla dichiarazione di voto pronunciata dal senatore Renzi nella seduta del 20 maggio 2020, in occasione della votazione delle mozioni di sfiducia individuale n. 230 e n. 235 nei confronti dell'allora Ministro della giustizia.

La prima delle due mozioni di sfiducia, secondo il Senato, farebbe riferimento alla nomina a capo del DAP del dott. Francesco Basentini in luogo del dott. Antonino Di Matteo. Nel corso della dichiarazione di voto, il senatore Renzi avrebbe censurato tale nomina per l'inadeguatezza delle misure adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Le dichiarazioni, riportate per esteso nella memoria difensiva, sono del seguente tenore: «se il Ministro della Giustizia ci avesse ascoltato, nel mese di febbraio 2020, sul Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), ciò che è accaduto sulle scarcerazioni non sarebbe avvenuto»; riguardo a tale profilo, in riferimento al rapporto tra "garantismo e giustizialismo", dopo aver citato esplicitamente il dott. Di Matteo, il senatore Renzi avrebbe così terminato il suo intervento: «Noi siamo garantisti, sì, ma [...] non vuol dire che siamo buonisti. Essere garantisti significa rispettare le regole e i diritti dei cittadini. Ma quando nel 2016, mentre ero Presidente del Consiglio, l'allora guardasigilli, il bravo guardasigilli Andrea Orlando venne a dirmi: "Abbiamo un problema, Matteo, sta morendo Bernardo Provenzano; ci viene chiesto di farlo morire a casa" e ipotesi identica si verificò l'anno successivo a proposito di Totò Riina, con un altro Presidente del Consiglio, l'onorevole Gentiloni, e sempre con il ministro Orlando, noi che siamo per la giustizia, non per il buonismo, abbiamo preso un impegno, che era quello di garantire a Bernardo Provenzano e a Totò Riina il massimo delle cure possibili perché noi eravamo, siamo e saremo lo Stato. Bernardo Provenzano e Totò Riina, però, sono morti in carcere, perché quello era il loro posto e questo non è buonismo, è giustizia. Signor Ministro, sulla questione delle scarcerazioni c'è stata troppa superficialità da parte del DAP».

Analogamente, ad avviso del Senato, si sarebbe espresso il senatore Renzi nella richiamata trasmissione televisiva «Non è l'Arena», risultando arduo misconoscere l'identità delle vicende politiche oggetto delle dichiarazioni esterne e interne.

### *Considerato in diritto*

4.- Il Tribunale di Potenza, sezione penale, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione del 7 maggio 2024 del Senato della Repubblica, che ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3), affinché questa Corte dichiari che non spetta al Senato qualificare insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., le dichiarazioni rese da Matteo Renzi, all'epoca senatore, nei confronti del dott. Francesco Basentini nel corso della trasmissione televisiva «Non è l'Arena» del 29 maggio 2022, con conseguente annullamento *in parte qua* della citata deliberazione.

4.1.- Il ricorrente espone di dover giudicare dell'imputazione per diffamazione aggravata, ai sensi dell'art. 595, terzo comma, cod. pen., nei confronti del senatore Matteo Renzi per le dichiarazioni rese nella richiamata trasmissione televisiva. Tali dichiarazioni, ad avviso del ricorrente, non potrebbero dirsi funzionalmente collegate a quelle espresse dal medesimo senatore Renzi in Senato il 20 maggio 2020, mancando tra di esse una sostanziale identità di contenuto.

5.- In via preliminare, deve essere confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del ricorso già dichiarata da questa Corte con l'ordinanza n. 140 del 2025.

Sussistono, infatti, come già ritenuto in via di prima e sommaria delibazione, i requisiti soggettivo e oggettivo, atteso che il Tribunale di Potenza, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene, lamenta una lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite in conseguenza dell'illegittimo esercizio, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere del Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un suo componente ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

6.- Nel merito, il ricorso non è fondato.

6.1.- Ai fini della risoluzione di conflitti che vertono sulla riconducibilità o meno all'esercizio della funzione parlamentare di opinioni espresse extra moenia, questa Corte adotta un criterio funzionale, in base al quale sono anzitutto considerati indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse





nell'esercizio di attività parlamentare tipica e il legame temporale fra tale attività e l'attività esterna (da ultimo, sentenze n. 194, n. 193 e n. 104 del 2024).

Al ricorrere di tali condizioni, questa Corte ritiene che le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere siano connesse all'esercizio della funzione parlamentare, in quanto destinate a comunicare all'esterno, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato. Tale attività, d'altronde, per sua natura è destinata «a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative» (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000)» (ancora, sentenze n. 194, n. 193 e n. 104 del 2024).

Nondimeno, nella giurisprudenza costituzionale più recente si è precisato che, ove le dichiarazioni oggetto di contestazione non trovino una adeguata copertura in un atto interno, è pur sempre necessario verificare se le stesse non possano altrimenti ritenersi espressive dell'esercizio della funzione parlamentare, secondo quanto si dirà (punti 9.3.1., 9.3.2. e 9.3.3.).

7.- Nel caso di specie, risulta dalla deliberazione del 7 maggio 2024 del Senato e dalla relativa proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3), allegate al ricorso e richiamate nella memoria dello stesso Senato, che l'atto interno tipico rispetto a cui valutare l'esistenza del nesso funzionale consiste nella dichiarazione di voto resa dal senatore Renzi nel corso della seduta di assemblea del 20 maggio 2020, XVIII Legislatura, in occasione della votazione delle mozioni di sfiducia individuale n. 230 e n. 235, promosse ai sensi dell'art. 94 Cost. e dell'art. 161 del regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, nei riguardi dell'allora Ministro della giustizia Alfonso Bonafede.

7.1.- Ai fini dell'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., la presentazione di mozioni e le connesse espressioni di voto sono annoverate tra le attività tipiche connesse alla funzione parlamentare dall'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003.

Non vi è dubbio, infatti, che la votazione della mozione di sfiducia individuale e le prodromiche dichiarazioni di voto costituiscano uno strumento particolarmente pregnante dell'esercizio della funzione di controllo del Parlamento nei confronti del singolo ministro, il quale è chiamato a rispondere, quale organo politico e insieme vertice del rispettivo dicastero, delle scelte politiche assunte e dei tempi e modi della loro attuazione da parte dell'amministrazione (sentenza n. 7 del 1996).

7.2.- Rispetto a tale atto interno, occorre procedere all'applicazione dei richiamati indici, con l'avvertenza, già formulata da questa Corte, che si tratta pur sempre e soltanto di indici, per quanto particolarmente consistenti e qualificati, e non già di elementi costitutivi di una fattispecie puntualmente delineata dalla Costituzione o dalla legge, atteso che l'insindacabilità rinviene la sua ragion d'essere nella protezione del "cuore" del mandato parlamentare, il cui svolgimento deve essere libero da condizionamenti per consentire, come delineata dall'art. 67 Cost., una libera rappresentanza, non di interessi di parte o di partito, ma della Nazione (sentenza n. 104 del 2024).

8.- Per ciò che attiene alla sussistenza del requisito temporale, come rilevato dalla difesa del Senato, essa non è contestata dal ricorso, restando incontrovertita tra le parti.

9.- Quanto al requisito della corrispondenza contenutistica, è costante indirizzo di questa Corte che non è sufficiente il richiamo a un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisce, ma neppure è necessaria una puntuale coincidenza testuale, dovendo, invece, accertarsi una sostanziale corrispondenza di contenuti (sentenza n. 10 del 2000).

9.1.- Da questo punto di vista, le dichiarazioni controverse possono essere scomposte in due serie.

La prima serie ha a oggetto l'attività del dott. Basentini quale vertice del DAP, in relazione alla inadeguata gestione delle carceri nel corso della pandemia. Il ricorso riporta le seguenti dichiarazioni: «e siccome so cosa ha fatto quando era al DAP e siccome io ho chiesto le dimissioni di Basentini» e «[a]l DAP è riuscito nell'impresa di non gestire la vicenda COVID».

La seconda serie attiene all'indagine cosiddetta Tempa Rossa e alla stessa nomina del dott. Basentini al DAP. Rilevano, in questo senso, le seguenti affermazioni riportate nel ricorso: «siccome io so che cosa ha fatto Basentini quando io ero Presidente del Consiglio»; «[a]ggiungo, l'indagine Temp[a] Rossa è stata uno scandalo, l'ennesimo buco nell'acqua»; «l'obiettivo non era fare un processo ... Basentini si è ... ha organizzato ... ha indagato partendo da una presunta ipotesi di reato è stato protagonista di un buco nell'acqua e come premio è andato al DAP».



9.2.- La prima serie di dichiarazioni, relative alla gestione dell'amministrazione penitenziaria durante la pandemia, trova rispondenza nella dichiarazione di voto resa nella seduta del Senato del 20 maggio 2020.

La mozione di sfiducia individuale n. 230 nei confronti del Ministro della giustizia prendeva le mosse proprio dalla nomina del dott. Basentini a capo del DAP per chiamare in causa la responsabilità politica del Ministro, destinatario della stessa dichiarazione di voto, in relazione alle rivolte negli istituti penitenziari e alle scarcerazioni di esponenti della criminalità organizzata intervenute nel corso della pandemia.

Al di là delle diverse formule letterali usate, che riflettono «[l]'uso di modalità espressive e comunicative fisiologicamente diverse, in considerazione dell'ineliminabile diversità degli strumenti in concreto utilizzati» (sentenza n. 104 del 2024), nella dichiarazione di voto, così come nell'intervista, il senatore Renzi ha espresso analoghi contenuti, che possono essere sintetizzati come segue: *a)* se il Ministro della giustizia nel febbraio 2020 avesse ascoltato le indicazioni del partito politico del senatore e si fosse orientato diversamente per la nomina al DAP, le vicende legate alle scarcerazioni intervenute nel corso della pandemia non si sarebbero verificate; *b)* nel corso del suo incarico di Presidente del Consiglio dei ministri, insieme al Ministro della giustizia dell'epoca, Andrea Orlando, così come nel corso del successivo Governo Gentiloni, le richieste di scarcerazione di Bernardo Provenzano e Totò Riina per motivi di salute non furono accolte, pur con l'impegno di assicurare loro le migliori cure in carcere, mentre durante la pandemia il DAP avrebbe mostrato troppa superficialità rispetto alle scarcerazioni.

La sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni rese in sede di votazione delle mozioni di sfiducia individuale e le affermazioni rilasciate nel corso dell'intervista consente di ritenere sussistente il nesso funzionale richiesto dall'art. 68, primo comma, Cost.

9.3.- La seconda serie di affermazioni trova, invece, solo parziale corrispondenza nella dichiarazione di voto, nella parte relativa alla nomina del dott. Basentini a capo del DAP. Tale nomina, come detto, ha costituito una delle premesse della mozione di sfiducia individuale n. 230 e a essa la dichiarazione di voto del senatore Renzi fa espresso riferimento per richiamare la responsabilità politica del Ministro, pur a fronte dell'anticipazione di un voto contrario alla sfiducia.

9.3.1.- Non trova, invece, riscontro nella dichiarazione interna il riferimento all'indagine cosiddetta Tempa Rossa, né al fatto che la nomina al vertice del DAP del dott. Basentini abbia costituito un «premio» a fronte, secondo il dichiarante, del deludente esito dell'indagine.

Questa Corte ritiene di confermare, tuttavia, il proprio indirizzo più recente, secondo cui il mancato riscontro nell'atto tipico non vale di per sé a escludere l'esercizio della funzione parlamentare. Possono, in casi particolari, farsi rientrare nel perimetro di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. anche dichiarazioni extra moenia non necessariamente connesse ad atti parlamentari, per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare (sentenze n. 194, n. 193 e n. 104 del 2024 e n. 133 del 2018).

9.3.2.- Non vi è dubbio che le dichiarazioni rese dal senatore Renzi sia in sede di votazione delle mozioni di sfiducia individuale, sia nell'intervista, contengano una forte critica alla scelta dell'allora Ministro della giustizia di nominare il dott. Basentini a capo del DAP. I riferimenti, pur aspri nei toni, all'indagine cosiddetta Tempa Rossa coordinata dal dott. Basentini e al suo esito appaiono, per questo aspetto, strettamente connessi alle vicende della nomina, con l'obiettivo di evidenziare, nell'opinione del dichiarante, l'assenza delle competenze e capacità necessarie per rivestire un delicato incarico istituzionale nell'ambito dell'amministrazione della giustizia.

Le dichiarazioni relative all'indagine cosiddetta Tempa Rossa, infatti, assumono significato nel complesso delle affermazioni rese nell'intervista, da cui emerge l'esercizio della stessa funzione di critica agli indirizzi del Ministro già espressa negli atti interni (sentenza n. 194 del 2024).

9.3.3.- Lo stesso deve dirsi per il riferimento al «premio» della nomina, conseguente, per il dichiarante, all'esito dell'indagine stessa.

Fermo restando che compito di questa Corte non è di pronunciarsi in concreto sul rapporto tra libera manifestazione del pensiero e diritto all'onore e alla reputazione ma, in un momento logicamente preliminare, di delineare il confine della prerogativa in rapporto all'esercizio della funzione parlamentare (sentenza n. 104 del 2024), deve ritenersi innanzitutto che l'affermazione in oggetto non superi il limite negativo dell'insindacabilità.

Tale limite è stato individuato in dichiarazioni che integrano insulti (sentenze n. 218 del 2023, n. 59 del 2018 e n. 137 del 2001), minacce (ancora, sentenza n. 218 del 2023) e, più in generale, meri comportamenti materiali (nuovamente, sentenze n. 218 del 2023 e n. 137 del 2001), l'attribuzione di una circostanza di fatto idonea a integrare un reato (sentenze n. 218 del 2023 e n. 388 del 2007), nonché la consapevole affermazione di fatti oggettivamente falsi lesivi



della reputazione altrui (sulla cui peculiare offensività, sentenza n. 150 del 2021). Dichiarazioni siffatte restano escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., perché del tutto inidonee al promovimento e alla qualità del dibattito pubblico e destinate, piuttosto, al suo scadimento (sentenza n. 104 del 2024).

L'affermazione relativa alla nomina come premio deve essere letta anch'essa congiuntamente alle precedenti, atteso che tutte, complessivamente considerate, contestano la nomina nell'ambito di una dura critica alle scelte politiche del Ministro della giustizia dell'epoca. L'affermazione, pertanto, è riconducibile all'opinione espressa dal parlamentare sullo svolgimento di attività di governo, «quale inevitabilmente è, ed ai livelli più alti, la nomina al vertice di un dipartimento di un ministero», e deve essere ricompresa «“nella sfera delle attività dei membri del Parlamento assistite dalla garanzia costituzionale” (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000)» (sentenza n. 194 del 2024).

9.4.- Rispetto al complesso delle dichiarazioni controverse, pertanto, sussiste il nesso con l'esercizio della funzione parlamentare, essendo tutte riconducibili alla medesima funzione di indirizzo e controllo del Governo, e in particolare del singolo ministro, che appartiene al Parlamento e a ogni suo componente, di cui l'atto interno tipico, nella presente fattispecie, ha costituito una manifestazione particolarmente qualificata. Le dichiarazioni esterne partecipano di quella stessa funzione. Nel dare conto delle attività svolte nel corso del mandato, d'altra parte, nel caso di specie attraverso l'intermediazione sollecitatoria del giornalista, esse svolgono una funzione di informazione nei confronti dell'elettorato e di assunzione di responsabilità politica per le scelte compiute anch'essa propria del mandato parlamentare, atteso che, come si è già ricordato, l'esercizio della rappresentanza della Nazione ai sensi dell'art. 67 Cost. «costituisce invero il fondamento primo e, al tempo stesso, il limite, dell'insindacabilità delle opinioni prevista dall'art. 68, primo comma, Cost.» (sentenza n. 104 del 2024).

9.5.- In conclusione, spettava al Senato della Repubblica, con deliberazione del 7 maggio 2024, dichiarare insindacabili le opinioni espresse dal senatore Matteo Renzi per le quali è pendente procedimento penale avanti al Tribunale di Potenza.

Il ricorso, pertanto, non è fondato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara che spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Matteo Renzi, per le quali pende il procedimento penale davanti al Tribunale ordinario di Potenza, sezione penale, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2026

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 20

Sentenza 12 gennaio - 24 febbraio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Prevenzione di disordini negli esercizi pubblici - Divieto di accesso a pubblici esercizi presenti nel territorio dell'intera provincia (c.d. Daspo antirissa aggravato) - Misura adottata nei confronti di chi sia sottoposto a una precedente misura di prevenzione ancora efficace - Applicazione, in quanto compatibile, della disciplina prevista per il c.d. Daspo antirissa con obbligo di firma, che prevede che la misura sia immediatamente trasmessa al procuratore della Repubblica, che entro 48 ore decide se chiederne la convalida al GIP, il quale provvede nelle 48 ore successive, pena la cessazione dell'efficacia della misura - Omessa previsione - Violazione della libertà personale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Misure di prevenzione - Prevenzione di disordini negli esercizi pubblici - Divieto di accesso a pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi ove sono stati commessi i fatti rilevanti o che siano frequentati dalle persone alle quali il prevenuto si associa (c.d. Daspo antirissa) - Misura adottata nei confronti di chi sia sottoposta a una precedente misura di prevenzione ancora efficace - Autorità competente - Questore, anziché l'autorità giudiziaria - Denunciata violazione della libertà personale - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n.48, art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 16 e 117, comma primo; Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 2.

## 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, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

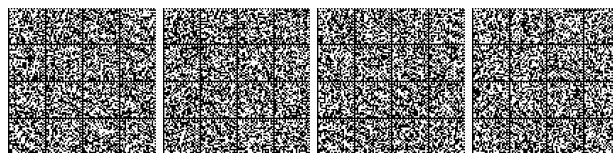
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di H. P., con ordinanza del 3 giugno 2025, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026.

## Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 giugno 2025 (reg. ord. n. 142 del 2025), il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con





modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, in riferimento, complessivamente, agli artt. 2, 3, 13, 16 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La disposizione censurata, nel testo *ratione temporis* applicabile nel giudizio *a quo*, disciplina la misura di prevenzione personale del cosiddetto "DASPO antirissa" e punisce con la pena della reclusione da sei mesi a due anni e della multa da 8.000 a 20.000 euro chi abbia violato i divieti e le prescrizioni impostegli ai sensi del medesimo art. 13-bis del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

Si tratta, in particolare, di provvedimenti recanti, per motivi di sicurezza, il divieto di accedere ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico intrattenimento previsto per chi sia stato, a seconda dei casi, denunciato, o posto in stato arresto o di fermo convalidato, o condannato anche con sentenza non definitiva per taluni reati, tra cui quelli commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in tali luoghi, o nelle immediate vicinanze.

Il giudice rimettente riferisce di dover giudicare un imputato del reato previsto dal comma 6 della norma censurata, per avere trasgredito, il giorno 22 dicembre 2022, ad un provvedimento di tale natura, notificatogli il 4 settembre precedente.

Il Questore di Firenze, nello specifico, ha vietato all'imputato, ai sensi dell'art. 13-bis, comma 1-bis, censurato, di accedere per due anni ai locali «compresi in una certa area, analiticamente descritta, del Comune di [C.]».

Il provvedimento è stato adottato in ragione di due denunce, per reati indicati dall'art. 13-bis, comma 1, censurato, asseritamente commessi, rispettivamente, nel 2021 e nel 2022, e in ragione di una condanna «di primo grado» del 19 ottobre 2020, per analogo reato, dunque anteriore all'entrata in vigore del comma 1-bis dell'art. 13-bis censurato, che data al 22 ottobre 2020.

Il giudice *a quo* reputa che il provvedimento del questore sia conforme alla legge, e sia stato, in particolare, ben motivato con riguardo a ogni presupposto al quale ne è subordinata la validità. Tuttavia, egli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 13-bis, commi 1 e 1-bis, quale base legale di tale provvedimento.

In punto di rilevanza, il Tribunale di Firenze specifica che, nell'ipotesi in cui fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, il provvedimento del Questore, che su di esse si fonda, sarebbe «post[o] nel nulla».

In conseguenza di ciò, il rimettente dovrebbe assolvere l'imputato per insussistenza del fatto, consistito nell'aver violato il divieto recato da tale provvedimento.

Ciò premesso, il giudice *a quo* solleva tre distinte questioni di legittimità costituzionale, gradate come segue.

2.- In via principale, dubita della conformità del censurato art. 13-bis, commi 1 e 1-bis, all'art. 13 Cost., nella parte in cui attribuiscono al questore, anziché all'autorità giudiziaria, la competenza a adottare il provvedimento di DASPO, quando esso raggiunga persona già assoggettata ad altra misura di prevenzione.

Il rimettente è consapevole che con la sentenza n. 203 del 2024 questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), che disciplina il foglio di via obbligatorio, in riferimento all'art. 13 Cost., affermando che tale misura di prevenzione afferisce al regime costituzionale della libertà di circolazione e soggiorno di cui all'art. 16 Cost.

Ripercorsi i passaggi motivazionali della pronuncia, poi, il Tribunale di Firenze osserva che le misure di prevenzione previste dall'art. 13-bis non comportano coercizione fisica, ma implicano un'incisione della libertà di locomozione con un «effetto di "degradazione giuridica"» della persona.

A parere del rimettente, essa consegue infatti a una «valutazione discrezionale negativa delle qualità morali e della socialità dell'individuo» che porta con sé uno «stigma morale» e una «mortificazione della [sua] pari dignità sociale», in quanto basata sulla «possibilità di commissione in futuro di ulteriori reati».

Inoltre, la misura sarebbe particolarmente afflittiva, perché, vietando al prevenuto di accedere e anche solo di stazionare nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi individuati dal Questore, si rifletterebbe «in misura apprezzabile anche sulla possibilità per il destinatario di approvvigionarsi agevolmente e in tempi rapidi di generi alimentari di pronto consumo», nonché «sulla sua vita di relazione».

Ciò premesso, il rimettente reputa applicabile l'art. 13 Cost. laddove la persona che si intende sottoporre al cosiddetto "DASPO antirissa" sia già sottoposta, con altro o altri provvedimenti, «a più misure di prevenzione (dello stesso tipo o anche di tipo diverso)», come accaduto con l'imputato del processo principale.

Il Tribunale di Firenze specifica che quest'ultimo, nel momento in cui il Questore adottò il provvedimento per la cui violazione si procede penalmente, era già raggiunto da un avviso orale del 2018 e da un foglio di via obbligatorio del 2020, con durata triennale. In seguito, aggiunge il rimettente, è sopraggiunto nel 2023 un ulteriore foglio di via obbligatorio.



In questi casi, il giudice *a quo* dubita che «sia ancora possibile parlare semplicemente di limitazione alla libertà di circolazione», in quanto le misure di prevenzione «nel loro complesso determinano una serie notevole di restrizioni ai diritti fondamentali della persona [...] tanto da stravolgere la vita».

In presenza di tali elementi, il rimettente, esclusa la via dell'interpretazione costituzionalmente conforme in ragione del chiaro dettato letterale della disposizione censurata, dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui prevede che sia il questore, anziché l'autorità giudiziaria, ad adottare il provvedimento di "DASPO antirissa", «pur quando il soggetto sia già sottoposto ad altre misure di prevenzione», assumendo che in tal caso l'atto restrittivo incida sulla libertà personale protetta dall'art. 13 Cost.

Il Tribunale di Firenze precisa che non si creerebbe in tal modo alcuna incertezza applicativa, perché il dato costituito dalla attualità di altra e precedente misura di prevenzione sarebbe «oggettivo e agevolmente accertabile».

3.- In via subordinata, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 13-bis, comma 1-bis, censurato, nella parte in cui si applica anche quando il destinatario sia stato condannato (ovvero arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare custodiale) per reati commessi prima dell'entrata in vigore della norma stessa, in riferimento agli artt. 16 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU.

Si osserva che il comma 1-bis censurato è stato introdotto dall'art. 11, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, con efficacia dal 22 ottobre 2020.

Con tale novità normativa, il legislatore ha stabilito che il cosiddetto "DASPO antirissa" possa essere disposto in riferimento ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico intrattenimento «presenti nel territorio dell'intera Provincia», anziché con riguardo ai locali «specificamente individuati» di cui al comma 1 dell'art. 13-bis censurato.

Il giudice rimettente è consapevole che, in base alla consolidata giurisprudenza di legittimità, le misure di prevenzione, al pari delle misure di sicurezza, sfuggono al divieto di retroattività sancito per le pene dall'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto prive di carattere sanzionatorio-punitivo.

Il giudice *a quo* ritiene che il diritto vivente formatosi in tale direzione non possa che estendersi all'art. 13-bis, comma 1-bis, così da renderlo oggetto del dubbio di legittimità costituzionale.

La previsione censurata, permettendo di essere applicata anche in relazione a condotte anteriori alla sua entrata in vigore, sarebbe priva di una «base legale» di «adeguata qualità», posto che impedirebbe alla persona di «prevedere la futura possibile applicazione» della misura.

4.- In estremo subordine, il giudice *a quo* dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, e 16 Cost., della legittimità costituzionale delle stesse norme censurate, nella parte in cui non prevedono che il questore, nell'adottare la misura, «invii una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni».

Quanto alla non manifesta infondatezza, si osserva che l'art. 10 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, quanto al cosiddetto "DASPO urbano", prevede tale segnalazione.

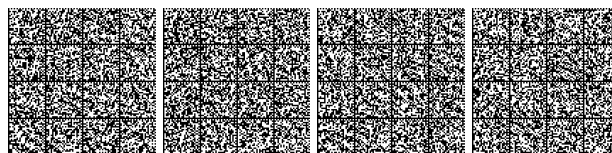
In assenza di quest'ultima, e dunque del coinvolgimento dei servizi socio-sanitari, la misura di prevenzione indicata dal censurato art. 13-bis sarebbe destinata a fallire e si tradurrebbe in una «inutile limitazione della libertà (quanto meno) di circolazione», con conseguente violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), dell'art. 16 Cost. e degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost. poiché non sarebbero rimossi ostacoli al pieno sviluppo della persona.

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

L'Avvocatura osserva che la misura prevista dall'art. 13-bis, commi 1 e 1-bis, censurati, ha carattere preventivo, e serve non già a reprimere un reato, con finalità punitiva, quanto a scongiurare la commissione di altri analoghi fatti. Essa è poi soggetta ad un rigoroso controllo giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, che ne valuta la legittimità, la proporzionalità e la ragionevolezza.

Alla luce dei criteri individuati da questa Corte, da ultimo con le sentenze n. 127 del 2022 e n. 203 del 2024, per distinguere l'area applicativa degli artt. 13 e 16 Cost., a fronte di misure limitative della libertà di locomozione, la difesa statale rileva che il cosiddetto "DASPO antirissa" non comporta né coercizione fisica, né una degradazione giuridica tale da equivalere «dal punto di vista "quantitativo"» a restrizioni attuate mediante l'uso della coazione fisica.

Il «criterio della invasività», che distinguerebbe i divieti di accedere a certi luoghi dai più gravosi obblighi di recarvisi o di permanervi, permetterebbe di ascrivere la misura al campo della libertà di circolazione tutelato dall'art. 16 Cost., escludendo la pertinenza dell'art. 13 Cost. evocato dal rimettente.



Del resto, prosegue l'Avvocatura, la limitazione recata dall'art. 13-*bis* censurato concernerebbe solo locali specificamente individuati, «garantendo al soggetto la piena libertà di muoversi e di recarsi presso gli esercizi commerciali» non indicati.

La misura «si fonda sulla valutazione della pericolosità sociale dell'individuo», né la sua applicazione dipende dalla sussistenza di altre misure di prevenzione.

Posto che la incidenza sulla libertà personale delle misure andrebbe valutata con riguardo non al loro numero, ma alla «particolare gravosità delle limitazioni personali imposte dal legislatore relative alla specifica misura di prevenzione», l'Avvocatura conclude per il rigetto della questione sollevata in via prioritaria, il cui accoglimento sarebbe «altamente disfunzionale» sul piano della tutela della sicurezza pubblica».

6.- Quanto alle questioni subordinate, la difesa statale rileva che, per costante giurisprudenza di legittimità, le misure di prevenzione sono assimilate alle misure di sicurezza con riguardo all'applicabilità del solo principio di legalità espresso dall'art. 25, terzo comma, Cost., e non anche del divieto di retroattività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. Perciò sarebbe loro applicabile l'art. 200 del codice penale, per il quale esse sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione.

Ne consegue, in difetto di alcun tratto punitivo, che la misura di cui all'art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, censurato, non incontra alcun limite all'applicazione per fatti commessi prima della sua entrata in vigore.

In merito alla ulteriore questione subordinata, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che l'art. 10 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, in tema di cosiddetto "DASPO urbano", non sarebbe in alcun modo equiparabile all'art. 13-*bis* censurato, in tema di cosiddetto "DASPO antirissa", quanto all'obbligo di segnalazione ai servizi socio-sanitari, perché il primo raggiunge persone che «danno prova di vivere situazioni di precarietà personale e sociale», mentre il secondo persone violente e pericolose, prive di tratti di «fragilità sociale».

Il legislatore avrebbe perciò non irragionevolmente stabilito che nel primo caso si effettui la segnalazione, peraltro, non da parte del questore, ma dell'«organo accertatore dell'ordine di allontanamento», e non nel secondo caso.

Anche tali questioni sarebbero quindi manifestamente infondate.

### *Considerato in diritto*

7.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 142 del 2025), il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 16 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU.

Il giudice rimettente giudica un imputato del reato previsto dall'art. 13-*bis*, comma 6, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, per avere violato il divieto di accedere a pubblici esercizi, impostogli, ai sensi dei commi 1 e 1-*bis* della medesima disposizione, dal questore (cosiddetto "DASPO antirissa", espressione che è entrata nel lessico comune, sebbene DASPO sia l'acronimo di «divieto di accedere alle manifestazioni sportive», mentre la misura di cui si tratta non si riferisce a queste).

Il giudice *a quo*, dopo avere dato atto che nel caso di specie il provvedimento di DASPO è stato assunto in conformità alla legge che lo disciplina, dubita della legittimità costituzionale di quest'ultima per tre profili, che pone in via graduata al vaglio di questa Corte.

7.1.- In via principale, sospetta che il "DASPO antirissa", ove si aggiunga a una precedente misura di prevenzione ancora efficace nei confronti della medesima persona, assuma tratti di tale gravità da ricadere nell'orbita dell'art. 13 Cost., e da essere conseguentemente attratto alla competenza dell'autorità giudiziaria, anziché a quella dell'autorità di pubblica sicurezza.

Le disposizioni censurate sarebbero perciò lesive del citato parametro costituzionale nella parte in cui prevedono che i provvedimenti di DASPO siano adottati dal questore, anziché dal tribunale, «pur quando il destinatario sia già sottoposto ad altra misura di prevenzione».

7.2.- In via subordinata, e per l'ipotesi in cui questa Corte ritenga invece inapplicabile l'art. 13 Cost., l'art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, violerebbe, a parere del giudice *a quo*, gli artt. 16 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, nella parte in cui permette che il provvedimento di DASPO si possa basare sulla condanna (ovvero sull'arresto, sul fermo o sull'applicazione delle misure degli arresti domiciliari o della custodia cautelare in carcere) per reati commessi prima dell'entrata in vigore della norma censurata, che prevede una forma più severa della misura di prevenzione in questione.



In tale caso, infatti, il rimettente reputa che il provvedimento, pur assegnato al campo applicativo dell'art. 16 Cost., sia privo di una «base legale» di «adeguata qualità» che permetta di prevederne la «futura possibile applicazione».

7.3.- In estremo subordine, il rimettente dubita, in riferimento agli artt. 2, 3 e 16 Cost., della legittimità costituzionale delle stesse norme censurate, nella parte in cui non prevedono che il questore, nell'applicare le misure, contestualmente «invii una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni».

A parere del Tribunale di Firenze, in assenza di tale accorgimento (disposto dall'art. 10, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, con riguardo alla misura di prevenzione prevista dal precedente art. 9), il provvedimento, “fallendo” nel sostenere la persona nel suo processo di recupero, finirebbe per rivelarsi «inutile perché inidone[o] a conseguire lo scopo per cui è dispost[o]», con conseguente manifesta irragionevolezza della norma che lo regola e sproporzionata incisione sui diritti costituzionali protetti dagli artt. 2 e 16 Cost.

8.- Le questioni sono rilevanti, poiché il rimettente ha non implausibilmente osservato che il Tribunale, ove esse fossero accolte, dovrebbe escludere la legittimità del provvedimento di DASPO per la cui violazione l'imputato è stato tratto a giudizio e concludere per l'assoluzione (sentenza n. 203 del 2024).

9.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13-bis, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, in riferimento all'art. 13 Cost., non è fondata, mentre è fondata, nei termini che seguono, quella che investe il comma 1-bis dello stesso art. 13-bis, sempre in riferimento all'art. 13 Cost.

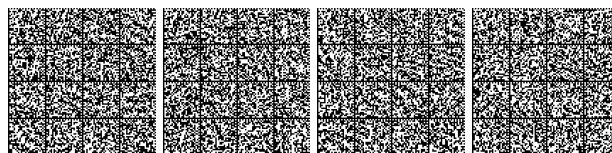
10.- Occorre, anzitutto, ricostruire l'evoluzione normativa che ha interessato l'introduzione e l'ampliamento delle misure di prevenzione oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale.

L'art. 13-bis censurato è stato introdotto nel corpo del d.l. n. 14 del 2017 (il cui Capo II reca «Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano») dall'art. 21, comma 1-ter, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. Il comma 1 di tale articolo prevede, in particolare, una misura di prevenzione personale con la quale il questore ha il potere di precludere l'accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento, specificamente indicati, a individui condannati per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in tali luoghi o per alcune tipologie ulteriori di reato (inizialmente coincidenti con delitti non colposi contro la persona e il patrimonio, nonché con i delitti previsti dall'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»), qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza. Il divieto aveva, nell'impianto originario, una durata compresa tra sei mesi e due anni, ed era presidiato in caso di trasgressione dalla sanzione penale della reclusione da sei mesi a un anno e della multa da 5.000 a 20.000 euro.

Con l'art. 11, comma 1, lettera b), numeri 1) e 5), del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, il “DASPO antirissa” subisce un severo irrigidimento. Il provvedimento diviene, infatti, adottabile anche nei confronti di chi sia stato denunciato, e non necessariamente condannato; il catalogo dei reati-spia, che permettono l'impiego della misura, si allarga a ogni delitto aggravato ai sensi dell'art. 604-ter cod. pen. e ingloba i casi in cui il delitto sia stato commesso non soltanto nel pubblico esercizio, ma anche nelle immediate vicinanze; i locali interdetti possono essere specificamente individuati anche con riferimento alle persone con le quali l'interessato si associa; la misura si estende automaticamente allo stazionamento nelle immediate vicinanze dei locali ai quali è vietato l'accesso; la pena per l'inosservanza del divieto è aumentata, venendo fissata nella reclusione da sei mesi a due anni e nella multa da 8.000 a 20.000 euro.

Soprattutto, viene aggiunto un comma 1-bis all'art. 13-bis del d.l. n. 14 del 2017, che configura il cosiddetto “DASPO antirissa aggravato” (o provinciale). Esso consente di inibire l'accesso a chi sia stato condannato, anche con sentenza non definitiva, oppure posto in stato di arresto o di fermo convalidato dall'autorità giudiziaria per i reati di cui al comma 1, ai locali presenti nel territorio dell'intera provincia. Così, l'oggetto del divieto cessa di essere specificamente individuato e viene potenzialmente a coincidere con l'intero spettro dei pubblici esercizi e dei locali di pubblico intrattenimento dislocati nell'ambito provinciale.

Infine, l'art. 3 del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, allarga ulteriormente il novero dei reati-spia, includendovi quello di cui all'art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi) e quelli previsti dagli artt. 336 e 337 cod. pen.; estende il gruppo dei destinatari della misura indicata dal comma 1-bis censurato a chi sia stato sottoposto a una delle misure cautelari di cui agli artt. 284 e 285 del codice di procedura penale; incrementa significativamente la durata della misura, ora compresa fra uno e tre anni; aumenta ulteriormente la pena in caso di violazione del provvedimento, che va ora da uno a tre anni di reclusione e da 10.000 a 24.000 euro di multa.





11.- Con la questione posta in via principale, questa Corte è chiamata nuovamente a decidere a quali condizioni una misura, pur non avendo carattere coercitivo e incidendo sulla facoltà di movimento nello spazio della persona, debba essere considerata restrittiva della libertà personale, anziché della sola libertà di circolazione e della libertà dall'imposizione di prestazioni personali, e sia conseguentemente soggetta anche alla riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost. e non alla sola riserva di legge recata dall'art. 16 Cost. o dall'art. 23 Cost.

Il problema si pone perché, come rilevato in più occasioni, «[è] evidente che la facoltà di autodeterminarsi quanto alla mobilità della propria persona nello spazio, in linea di principio, costituisce una componente essenziale sia della libertà personale, sia della libertà di circolazione» (sentenza n. 127 del 2022).

Ai fini della distinzione, questa Corte, sin da epoca risalente, ha avuto cura di assicurare ai consociati la più ampia tutela offerta dallo statuto costituzionale della libertà personale, nei casi in cui il contatto con la pubblica autorità, ingenerato dalla misura limitativa, fosse, nella configurazione astratta predeterminata dalla legge, così invasivo da comportare una non accettabile coercizione fisica, imponendo in tal caso l'intervento immediato e d'ufficio dell'autorità giudiziaria, in sede di applicazione della misura, o, nei casi consentiti, di sua convalida.

Così, si è ben presto chiarito che, «[n]ella giurisprudenza costituzionale, il nucleo irriducibile dell'habeas corpus, tutelato dall'art. 13 Cost. e ricavabile per induzione dal novero di atti espressamente menzionati dallo stesso articolo (detenzione, ispezione, perquisizione personale), comporta che il legislatore non possa assoggettare a coercizione fisica una persona, se non in forza di atto motivato dell'autorità giudiziaria, o convalidato da quest'ultima entro quarantotto ore, qualora alla coercizione abbia invece provveduto l'autorità di pubblica sicurezza» (sentenza n. 127 del 2022; in applicazione di tale criterio, sentenze n. 203 del 2024, n. 22 del 2022, n. 275 del 2017, n. 222 del 2004, n. 105 del 2001, n. 238, n. 194, n. 193 e n. 143 del 1996, n. 23 del 1975, n. 45 del 1960 e n. 2 del 1956).

Questa Corte, tuttavia, ha ricondotto nell'ambito di applicazione dell'art. 13 Cost. non solo gli atti di coercizione fisica, ma anche gli atti non coercitivi che producono «un assoggettamento totale della persona all'altrui potere», con effetti sostanzialmente analoghi alla coercizione fisica (sentenza n. 30 del 1962).

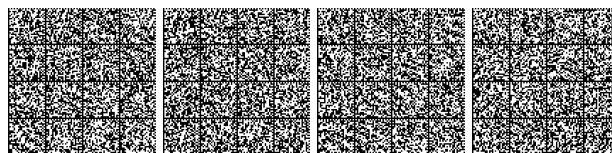
In questa prospettiva la giurisprudenza costituzionale ha, sin da epoca risalente, considerato limitative della libertà personale anche le misure che, pur non caratterizzate da forme di coercizione, introducono «una sorta di degradazione giuridica» (sentenza n. 11 del 1956), determinata dall'isolamento del soggetto inciso dalla misura rispetto a tutti gli altri consociati. Attraverso, cioè, un'interpretazione sistematica dell'art. 13 Cost. alla luce dell'art. 3 Cost., questa Corte ha rilevato che «prescrizioni restrittive degradanti per la persona, per quanto previste dalla legge e necessarie a perseguire il "fine costituzionalmente tracciato" che le giustifica (sentenza n. 219 del 2008), non possono sfuggire alla riserva di giurisdizione, perché esse, separando l'individuo o un gruppo circoscritto di individui dal resto della collettività, e riservando loro un trattamento deteriore, portano con sé un elevato tasso di potenziale arbitrarietà, al quale lo Stato di diritto oppone il filtro di controllo del giudice, quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità» (sentenza n. 127 del 2022).

L'uguaglianza e la pari dignità sociale si ritrovano infatti potenzialmente compresse laddove la misura non abbia carattere coercitivo, e possa quindi apparire prima facie restrittiva soltanto della libertà da prestazioni personali o della libertà di circolazione, ma venga adottata nei confronti di uno specifico individuo e sulla base di una valutazione personale di tratti della sua personalità che siano idonei a differenziarlo dal resto indistinto della collettività.

Tale approccio, d'altronde, trova un fondamento testuale nella riserva rinforzata dell'art. 16 Cost., il quale, diversamente dall'art. 13 Cost., impone che la limitazione della libertà di circolazione sia stabilita dalla legge «in via generale». Ed è, per esempio, su questo presupposto che questa Corte ha ritenuto che la misura della cosiddetta quarantena, sperimentata nel periodo della emergenza epidemiologica da COVID-19, non rientrasse nell'ambito di applicazione dell'art. 13 Cost., anche in ragione del fatto che la misura riguardava «una vasta ed indeterminata platea di persone» (sentenza n. 127 del 2022).

Con la sentenza n. 203 del 2024, questa Corte ha avuto modo non solo di ricostruire l'evoluzione giurisprudenziale in materia, ma anche di offrire un'ulteriore precisazione, in continuità con la propria giurisprudenza pluridecennale.

In quell'occasione era, infatti, in discussione la previsione che non contempla l'assoggettamento alla riserva di giurisdizione per la misura di prevenzione personale del foglio di via obbligatorio (art. 2 del d.lgs. n. 159 del 2011). E a fronte di un provvedimento di carattere individuale, derivante da un apprezzamento singolare della personalità dell'individuo, questa Corte, nel dichiarare non fondata la questione, ha affermato che «la degradazione giuridica determinata dalla misura non è di per sé sufficiente [...] a far scattare le garanzie dell'art. 13 Cost. È, altresì, necessario a tal fine che il trattamento deteriore dell'individuo rispetto al resto della collettività incida sulla sua libertà di movimento in maniera significativa dal punto di vista "quantitativo", in relazione alla particolare gravosità delle limitazioni imposte attraverso la misura» (sentenza n. 203 del 2024 e, nello stesso senso, sentenza n. 68 del 1964).



Del resto, persino innanzi a misure che comportano una qualche forma di coercizione fisica e che quindi sembrerebbero attingere a una componente determinante della libertà personale, le garanzie dell'art. 13 Cost. restano inoperanti qualora gli interventi coattivi abbiano un «carattere meramente momentaneo e non [siano] invasivi della sfera corporea e dell'intimità della persona» (sentenza n. 203 del 2024, e, nello stesso senso, sentenze n. 13 del 1972 e n. 30 del 1962). A fortiori, non appare possibile prescindere dalla sussistenza di un apprezzabile livello quantitativo di sacrificio per il destinatario della misura di prevenzione qualora la limitazione della libertà personale venga ricostruita alla stregua del criterio della cosiddetta degradazione giuridica. Quest'ultimo, dunque, può produrre un ampliamento dell'ambito di applicazione delle garanzie costituzionali previste per la libertà personale, in ragione dell'operare del principio di uguaglianza e della pari dignità sociale, ma solo in presenza di un sacrificio quantitativamente apprezzabile.

Così, in linea con i propri precedenti, questa Corte ha ribadito che, allo stato, il foglio di via obbligatorio non determina il superamento della soglia minima di sacrificio per qualificare la misura come atto limitativo della libertà personale, pur avvertendo che «questa giurisprudenza ben potrà essere riconsiderata nell'ipotesi in cui il legislatore dovesse, in futuro, dilatare eccessivamente i divieti inerenti alle misure in esame, in termini sia di estensione degli spazi dai quali il soggetto venga interdetto, sia di durata della stessa interdizione, rendendo così non più sostenibile l'assunto, sul quale tale giurisprudenza implicitamente si fonda, della generale minore incidenza del divieto di recarsi in un luogo determinato rispetto all'obbligo di recarsi periodicamente presso un ufficio di polizia, o di rimanere nella propria abitazione durante le ore notturne» (sentenza n. 203 del 2024).

11.1.- Quanto precede pone in evidenza che il giudizio di questa Corte sull'ascrivibilità di una certa misura restrittiva all'ambito di applicazione della libertà personale ha carattere dinamico, nel senso che, di volta in volta, si tratta di valutare se eventuali evoluzioni legislative, nel segno di un irrigidimento di presupposti, contenuti ed effetti della misura stessa, debbano indurre a ritenere varcata la soglia minima, superata la quale si impone l'osservanza della riserva di giurisdizione.

Non vi è dubbio che il legislatore goda di discrezionalità nel configurare le misure di prevenzione, il cui fondamento è «nel principio secondo cui l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 della Costituzione» (sentenza n. 23 del 1964 e, nello stesso senso, sentenza n. 27 del 1959). Le prescrizioni sopra indicate mirano appunto a garantire il detto fine di tutela preventiva, anche allo scopo di consentire l'esercizio di adeguati controlli da parte dell'autorità di pubblica sicurezza (sentenza n. 282 del 2010).

A fronte di nuove sfide mosse al bene primario della sicurezza pubblica il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha previsto una pluralità di risposte: tra le quali, accanto a essenziali misure non limitative della libertà personale - come il potenziamento degli organici delle forze dell'ordine, la lotta alle dipendenze, la disciplina delle armi, interventi di natura urbanistica per migliorare le condizioni di vita nelle periferie e nelle aree depresse, nonché adeguate politiche sociali - si annoverano anche le misure di prevenzione. Rispetto a esse questa Corte non ritiene precluso, nel rispetto del principio di proporzionalità, l'avanzamento della soglia di tutela. Quest'ultima eventualità, tuttavia, qualora comporti un superamento di una certa soglia di afflittività, impone il rafforzamento delle garanzie applicative grazie all'intervento ineliminabile dell'autorità giudiziaria, che si rende necessario ogni qual volta la misura si presti potenzialmente a determinare restrizioni quantitativamente apprezzabili al lecito agire dell'individuo che ne è colpito.

11.2.- Ammessa, dunque, in via generale e di principio la compatibilità con la Costituzione delle misure di prevenzione, il giudizio di questa Corte non può che avere a oggetto la specifica previsione legislativa, essendo ovvio che il raggiungimento di un'adeguata soglia quantitativa di restrizione ben può riguardare una certa misura e non invece un'altra, pur appartenente alla medesima tipologia giuridica (cioè, nel caso di specie, alla categoria delle misure di prevenzione). Così, la circostanza, ricordata dall'Avvocatura generale dello Stato, che il foglio di via obbligatorio continui a operare al di fuori dell'alveo della libertà personale (secondo quanto chiarito nella sentenza n. 203 del 2024) nulla implica, quanto a questo profilo, con riguardo alla differente misura di prevenzione personale del censurato «DASPO antirissa», rispetto al quale è quindi necessario valutare autonomamente il grado di pervasività.

È appena il caso di aggiungere che, in sede di controllo di legittimità costituzionale, la verifica sull'impatto quantitativo della misura dovrà vertere non sul grado di afflittività che essa produce nel singolo caso concreto di applicazione, ma in relazione alla massima potenzialità di espansione che la legge le assegna, a fronte della quale si può imporre l'osservanza della riserva di giurisdizione.

12.- Rispetto ai criteri che questa Corte applica nel determinare il dato quantitativo e la soglia di afflittività ai fini dell'applicazione delle garanzie previste a tutela della libertà personale, un ruolo primario assume - come accennato - la distinzione tra «divieto di recarsi in un certo luogo» e «obbligo di recarsi, o di rimanere, in un luogo determinato» (sentenza n. 203 del 2024).

Il primo viene di regola considerato «meno gravoso» del secondo e rappresenta una linea discrezionale «relativamente sicura nel distinguere tra i diversi livelli di intensità delle misure che comunque incidono sulla libertà della persona



di muoversi nello spazio» (ancora sentenza n. 203 del 2024). La stessa giurisprudenza costituzionale non ha escluso, tuttavia, come già ricordato in precedenza, che i divieti potrebbero essere così dilatati da non rendere più sostenibile l'assunto della tendenziale minore incidenza sulle facoltà della persona del divieto di recarsi in un determinato luogo rispetto al corrispondente obbligo.

Per stabilire quando siffatta eventualità si verifichi questa Corte non può che prendere in considerazione diversi fattori. In linea di principio, rientrano tra essi: la durata della misura (in relazione tanto al minimo, quanto al massimo astrattamente applicabile); i presupposti applicativi (sia quanto ai fatti o reati-spia, sia quanto all'attualità dei fatti presupposti e del livello di accertamento richiesto); gli effetti collegati all'eventuale trasgressione (rispetto ai quali si deve tener conto del complessivo trattamento sanzionatorio connesso al quadro edittale della sanzione); l'ambito territoriale di riferimento (essendo ovviamente differente se l'ambito è quello comunale, provinciale o regionale); la rilevanza dell'accesso ai luoghi per lo svolgimento di attività strumentali al sostentamento o essenziali per la vita di relazione (incidendo diversamente, ad esempio, l'interdizione ad assistere a una manifestazione sportiva rispetto al divieto di accedere a una pluralità di esercizi pubblici); il collegamento con le abitudini di vita dell'interessato (ravvisandosi un maggiore grado di incidenza restrittiva nelle misure che possono operare anche nel luogo di residenza del prevenuto); la determinatezza dei luoghi interdetti o limitati (essendo significativo se il prevenuto sia messo in grado di conoscere esattamente i luoghi che gli sono interdetti o che sono comunque interessati dalla misura).

13.- Sulla base di queste premesse, il giudice *a quo* ritiene che il provvedimento del "DASPO antirissa" integri il criterio quantitativo di sacrificio necessario a configurare una limitazione della libertà personale quando vada a cumularsi con un'altra misura di prevenzione personale, ancora efficace a carico del medesimo individuo. A parere del rimettente, l'unico modo per sanare il vulnus sarebbe allora quello di imporre il provvedimento dell'autorità giudiziaria per l'adozione del "DASPO antirissa" ogni qual volta il destinatario abbia già in corso di esecuzione un'altra misura di prevenzione.

Tale soluzione, tuttavia, non persuade, poiché la quantità del sacrificio della singola misura di prevenzione varia notevolmente in ragione della diversa tipologia. La pluralità di provvedimenti, in presenza di misure blande - quale, ad esempio, l'avviso orale - potrebbe, dunque, non essere significativa e presuntivamente idonea a ritenere integrato il dato quantitativo. Senza considerare che la soluzione presenterebbe profili di manifesta irragionevolezza, poiché in presenza di due misure di prevenzione il "DASPO antirissa" dovrebbe essere, nella prospettiva del rimettente, adottato dal giudice anziché dal questore solo qualora fosse adottato per secondo (rispetto a una precedente misura di prevenzione), mentre rimarrebbe privo della invocata garanzia qualora fosse adottato per primo (e venisse seguito da un'altra misura di prevenzione), pur essendo del tutto evidente che le due situazioni si presentano come totalmente omogenee.

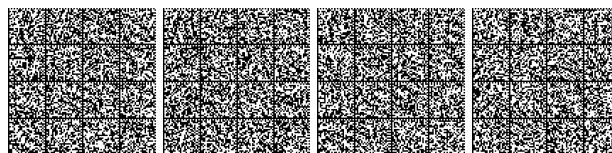
Muovendosi, tuttavia, nel solco della questione prospettata dal rimettente, che resta segnata dall'individuazione della norma oggetto, del parametro costituzionale e della argomentazione posta alla base del dubbio di legittimità costituzionale, questa Corte, nel ricercare la soluzione più idonea a rimuovere un eventuale vizio (sentenze n. 135, n. 78 e n. 7 del 2025), è tenuta a porsi il quesito se il tratto di rilevanza quantitativa rivestito dal cosiddetto "DASPO antirissa" si manifesti anche prima, e senza necessità che esso si sovrapponga a una precedente misura di prevenzione personale, affinché trovino applicazione le garanzie dell'art. 13 Cost.

14.- Alla luce di quanto precedentemente osservato in relazione all'evoluzione legislativa del "DASPO antirissa", è innegabile che, con volontà costante confermata nel corso di distinte legislature, il legislatore abbia ritenuto di affidare a tale misura una funzione sempre più significativa e incisiva a fini di prevenzione di fatti lesivi della sicurezza pubblica.

Ciò è accaduto, anzitutto, dilatandone i presupposti applicativi, il cui apprezzamento, una volta sganciato dalla necessità di una previa condanna penale, riposa ora su un'ampia discrezionalità nella valutazione del rilievo da attribuire a fatti oggetto di mera denuncia. Il grado di afflittività della misura è poi cresciuto costantemente, con riguardo sia all'ambito spaziale potenzialmente inibito alla persona, sia alla durata della interdizione, sia agli effetti collegati alla trasgressione, che ora sono tali da consentire, in linea astratta, l'infrazione di una pena della reclusione fino a tre anni, e, quindi, tra l'altro, sottratta al fondamentale beneficio della sospensione condizionale.

Con riguardo alla misura prevista dal censurato art. 13-*bis*, dunque, si profila proprio quel tipo di scelta legislativa che, muovendosi nella direzione di «dilatare eccessivamente i divieti inerenti alle misure in esame», richiede uno scrupoloso scrutinio volto ad accertare se i divieti di recarsi in un luogo, prefigurati dalle norme indubiate, conservino l'usuale carattere di minore incidenza sulle facoltà del soggetto rispetto all'obbligo di rimanere in un luogo (sentenza n. 203 del 2024).

15.- Questa Corte reputa che, a fronte degli elementi evidenziati, il provvedimento impositivo del "DASPO antirissa" disciplinato dal censurato art. 13-*bis*, comma 1, non incida in senso limitativo sulla libertà personale.



Per tale profilo, va infatti considerato che il divieto di accesso ivi previsto concerne plurimi pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento «specificamente individuati» in ragione dei luoghi ove sono stati commessi i fatti rilevanti o che siano frequentati dalle persone alle quali il prevenuto si associa.

Condizione di legittimità del provvedimento, in altri termini, è che esso inibisca l'ingresso a quei soli locali che l'autorità di pubblica sicurezza è stata in grado di collegare alla commissione delle condotte oppure alla presenza di persone abitualmente associate al prevenuto.

Da ciò consegue che in tal modo il sacrificio imposto non appare quantitativamente eccessivo e quindi non assurge a una restrizione della libertà personale, in quanto il destinatario del provvedimento resta in grado di frequentare, anche abitualmente, altri esercizi pubblici e locali della medesima natura, ove potrà non solo approvvigionarsi di quanto necessario, ma anche costituire eventuali nuovi legami sociali.

16.- Viceversa, questa Corte ritiene che il provvedimento di cui al censurato art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, pur risolvendosi in un divieto di accedere a taluni luoghi, anziché nell'obbligo di rimanervi, costituisca una restrizione della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost.

È decisivo considerare, a tale proposito, che la misura, solo in questa forma aggravata, ha un campo applicativo estremamente vasto, perché si estende potenzialmente a tutti i pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento del territorio provinciale. È ben vero che il principio di proporzionalità impone all'autorità di pubblica sicurezza di dosare le restrizioni al minimo necessario, e che è da ritenere che questo accada nella generalità dei casi, ma, come si è già chiarito, ciò è privo di rilievo ai fini della qualificazione dell'istituto alla luce dell'art. 13 Cost. Ad avere importanza a tal fine non sono le peculiari vicende applicative di ciascuna ipotesi concreta, ma i tratti che la misura oggetto del controllo di legittimità costituzionale assume sul piano normativo, tanto più che la riserva di giurisdizione ha il fine precipuo di sottrarre le persone ad arbitri resi possibili dalla formulazione delle norme limitative della libertà.

Ora, il divieto di accedere a tutti i pubblici esercizi della provincia (di fatto, nella maggior parte dei casi, quella ove si risiede o si dimora abitualmente) rischia di creare una "cortina" di isolamento, che raggiunge la persona proprio in contesti relazionali assai prossimi, ove lo "stigma sociale" connesso al divieto diviene particolarmente accentuato e afflittivo. Mentre il foglio di via obbligatorio (sul cui regime costituzionale insiste l'Avvocatura generale dello Stato) allontana il prevenuto da ambiti comunali ove egli non risiede e non dimora abitualmente, permettendogli di esplicare ogni attività consentita nei luoghi ove di regola è radicata la propria vita, il cosiddetto "DASPO antirissa aggravato" limita le attività di integrazione sociale della persona in un vasto numero di spazi a ciò deputati, in ragione dell'estensione del divieto all'intero ambito provinciale.

Inoltre, la legge lascia indeterminati i luoghi preclusi al prevenuto, essendo la misura estesa a tutti gli esercizi pubblici della provincia, nonché agli spazi ad essi circostanti: è evidente che tale indeterminatezza, qualora il provvedimento del questore non contenga idonee specificazioni, potrebbe rendere al prevenuto difficile l'esatta identificazione dei luoghi interdetti.

Né si tratta di una restrizione di breve durata, e quindi inidonea a incidere significativamente sulla vita sociale del prevenuto, considerato che il divieto può ora rimanere efficace fino a tre anni e ha un'estensione minima di un anno (mentre il foglio di via obbligatorio può essere astrattamente contenuto in sei mesi, vale a dire a un periodo non così lungo da implicare necessariamente conseguenze profonde sulla vita di relazione).

Infine, a un divieto di larghissima applicazione (trattandosi di misura adottabile in presenza di qualunque delitto non colposo contro la persona o il patrimonio) corrisponde ormai, in caso di inosservanza, una risposta sanzionatoria capace di condizionare pesantemente la vita del soggetto, considerata anche la già rilevata possibilità che la pena inflitta, stante il massimo edittale di tre anni di reclusione, resti sottratta alla sospensione condizionale (mentre la trasgressione al foglio di via obbligatorio può comportare una pena della reclusione non superiore a diciotto mesi: art. 76, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011).

L'insieme di tali fattori convergenti, inquadrati alla luce del processo legislativo di rafforzamento della misura, comporta che il cosiddetto "DASPO antirissa aggravato" (o provinciale), anche in ragione della sua estensione all'intero territorio provinciale, abbia ormai valicato la soglia minima di afflittività, superata la quale anche un mero divieto di recarsi in luoghi determinati deve essere sottoposto alle garanzie offerte dall'art. 13 Cost. a tutela della libertà personale.

17.- Il legislatore, fin dall'introduzione dell'art. 13-*bis* censurato, ha assoggettato a convalida da parte dell'autorità giudiziaria il provvedimento applicativo del cosiddetto "DASPO antirissa" soltanto nei casi in cui il questore avesse prescritto anche l'obbligo di comparire periodicamente presso un ufficio o comando di polizia, nel rispetto della giurisprudenza di questa Corte maturata su analoga prescrizione (sentenze n. 193 e n. 143 del 1996).





Ciò è avvenuto per effetto del comma 5 dello stesso art. 13-*bis*, attraverso il rinvio alla disciplina, in quanto compatibile, recata dall'art. 6, commi 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), secondo i quali il provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza è immediatamente trasmesso al procuratore della Repubblica, che, entro 48 ore, decide se chiederne la convalida al giudice per le indagini preliminari. A quest'ultimo competono altre 48 ore per provvedere, a pena di cessazione dell'efficacia della misura.

Inoltre, il giudizio di convalida, nel quale il giudice valuta autonomamente la sussistenza dei requisiti di applicazione, e, in particolare, la proporzionalità della misura, può concludersi anche con una modifica delle prescrizioni adottate e sfocia in un'ordinanza ricorribile per cassazione.

L'illegittimità costituzionale nella quale il legislatore è incorso introducendo nell'art. 13-*bis* il comma 1-*bis* consiste allora nell'aver accentuato i tratti afflittivi della misura, senza adeguarla alla disciplina costituzionale della libertà personale e, in particolare, alla riserva di giurisdizione contenuta nell'art. 13 Cost.

Per tale ragione, l'art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che in relazione al provvedimento del questore ivi stabilito si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 6, commi 3 e 4, della legge n. 401 del 1989. Tali disposizioni rappresentano, infatti, una grandezza già esistente nell'ordinamento, in quanto, come accennato, si riferiscono al DASPO sportivo con obbligo di firma. Misura che presenta tratti di analogia con il "DASPO antirissa" e per la quale il legislatore, configurandola correttamente come limitativa della libertà personale, ha previsto la convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Si tratta, dunque, di una soluzione costituzionalmente adeguata che il legislatore ha peraltro già adottato nell'art. 13-*bis* censurato, in relazione alla misura dello stesso "DASPO antirissa" ma con obbligo di firma.

18.- Le questioni poste in via subordinata dal rimettente sono assorbite. Non solo, infatti, sono poste espressamente «in subordine» e «in ulteriore subordine», ma siffatta qualificazione risulta coerente con l'argomentazione sviluppata dal giudice *a quo*. Per motivare la non manifesta infondatezza delle questioni subordinate, il giudice rimettente utilizza come parametro l'art. 16 Cost., sull'esplicito presupposto che questa Corte abbia preventivamente dichiarato non fondata la questione principale e abbia negato la riconducibilità del censurato art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, all'ambito di applicazione dell'art. 13 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48, nella parte in cui non prevede che in relazione al provvedimento del questore ivi stabilito si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 6, commi 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

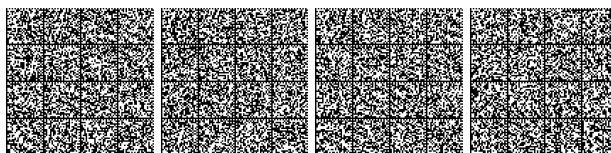
Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2026

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 23

*Ordinanza del 4 novembre 2025 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da A.S.G.I. - Associazione studi giuridici sull'immigrazione e altri contro la Regione Piemonte e l'Agenzia territoriale per la casa del Piemonte centrale*

**Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Beneficiari dei servizi abitativi pubblici – Testo unico in materia di immigrazione – Norme della Regione Piemonte – Requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri titolari di carta di soggiorno e per gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale – Esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 40, comma 6; legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), art. 3, comma 1, lettera *a*).

**Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Beneficiari dei servizi abitativi pubblici – Norme della Regione Piemonte – Punteggi da attribuire ai richiedenti per la formazione delle graduatorie stabiliti con regolamento della Giunta regionale – Inclusione, tra le condizioni sociali, economiche e abitative rilevanti per l'attribuzione dei punteggi, della residenza in via continuativa nel territorio regionale da o per almeno quindici, venti o venticinque anni.**

- Legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), art. 8, comma 1, lettera *t-bis*).

## TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

### PRIMA SEZIONE CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 1234/2025 promossa da:

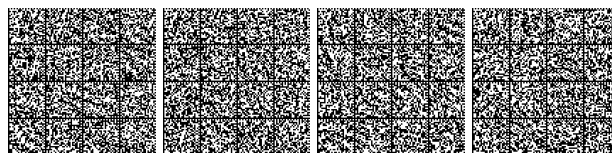
A.S.G.I. - Associazione studi giuridici sull'immigrazione con il patrocinio dell'avv. Guariso Alberto, dell'avv. Neri Livio, dell'avv. Lavanna Marta, elettivamente domiciliato in via Giulio Uberti n. 6 - 20129 Milano, presso il difensore avv. Guariso Alberto - attore;

Contro Regione Piemonte, con il patrocinio dell'avv. Scisciò Massimo, elettivamente domiciliato in piazza Piemonte 1, Torino presso il difensore avv. Scisciò Massimo Agenzia territoriale per la casa del Piemonte Centrale, con il patrocinio dell'avv. Bongioanni Giuseppe, elettivamente domiciliato in c.so Dante, 14 - 10134 Torino presso il difensore avv. Bongioanni Giuseppe - convenuti;

H C, CGIL Piemonte, Sunia Torino - Sindacato unitario nazionale inquilini e assegnatari, Sicut Piemonte - Sindacato inquilini casa e territorio, con il patrocinio dell'avv. Guariso Alberto, dell'avv. Neri Livio e dell'avv. Lavanna Marta, elettivamente domiciliata in via Giulio Uberti n. 6 - 20129 Milano, presso il difensore avv. Guariso Alberto - intervenuti.

Il Giudice dott. Alberto La Manna, ha pronunciato la seguente ordinanza: con ricorso *ex art. 281-decies* e 28 decreto legislativo n. 150/11 la ASGI ha agito nei confronti della Regione Piemonte e della Agenzia territoriale per la casa del Piemonte centrale formulando le seguenti domande:

in via preliminare, previa fissazione di udienza nel più breve tempo possibile, compatibilmente con le esigenze del ruolo, al fine di evitare che nel frattempo gli alloggi vengano assegnati secondo le regole qui contestate, esponendo la stessa Amministrazione al rischio di azioni risarcitorie, dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 40, comma 6, TU immigrazione e dell'art. 3, comma 1, lettera *a*) RL



Piemonte 3/2010, nella parte in cui limitano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai cittadini non UE che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, per contrasto con gli articoli 3 Cost. e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 12, paragrafo 1, lettera *f*) della direttiva 2011/98, all'art. 34 CDFUE e per quanto occorra, ferma la possibilità di disapplicazione, all'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*) direttiva 2003/109;

per quanto necessario, ferma la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione di costituzionalità dell'art. 8, comma 1, lettera *t*) bis, RL Piemonte 3/2010, nella parte in cui prevede che il Regolamento regionale possa attribuire punteggio ai «richiedenti che risiedono o hanno risieduto in via continuativa nel territorio regionale da o per almeno quindici, venti o venticinque anni»;

E successivamente accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta:

1.a. dalla Regione convenuta e consistente nell'aver adottato il Regolamento regionale n. 9/2011 nella parte in cui richiama i requisiti di cui all'art. 3, comma 1, L.R. n. 37/2010 e il regolamento n. 10/2011, come modificato dal Regolamento 1/2024, nella parte in cui limita l'ammissione in graduatoria ai soli stranieri titolari di una attività lavorativa e nella parte in cui impone, nei bandi di assegnazione alloggi ERP, l'applicazione dei punteggi collegati alla mera residenza nella Regione indicati nell'Allegato A e pertanto l'applicazione di 5 punti per i residenti da oltre 25 anni, 4 punti per i residenti da oltre 20 anni, 3 punti per i residenti da oltre 15 anni;

1.b. da ATC che, per il tramite delle Commissioni assegnazioni alloggi, ha provveduto alla composizione delle graduatorie dei bandi aperti secondo i requisiti e i punteggi indicati dalla nuova norma regionale, nonché all'esclusione dalle graduatorie già formate di coloro che non dimostrano il requisito dello svolgimento di attività lavorativa autonoma o subordinata;

2. conseguentemente, adottare ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti e pertanto, occorrendo nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28, comma 5, decreto legislativo n. 150/2011;

3. ordinare a Regione Piemonte:

di modificare l'art. 3, comma 1, lettera *b*) del Regolamento regionale n. 9/2011 e l'allegato A del Regolamento n. 10/2011, eliminando le previsioni oggetto dell'accertamento di cui al punto 1a;

di impartire con proprio atto di indirizzo ai Comuni della Regione idonee indicazioni circa la necessità di modificare gli avvisi pubblici eventualmente ancora aperti o chiusi senza che sia intervenuta assegnazione degli alloggi al momento della sentenza, eliminando le clausole applicative della previsione di cui al punto 1a) e di riaprire i termini di presentazione delle domande secondo le nuove regole risultanti dall'eliminazione delle predette clausole;

4. ordinare a ATC:

di correggere e riformulare le graduatorie in corso di formulazione alla data della sentenza o già chiuse, ma che non hanno ancora dato luogo ad assegnazione, ammettendo le domande escluse per carenza del requisito lavorativo ed eliminando i punteggi assegnati sulla base delle clausole di residenza di cui al capo 1a;

5. dato atto che le statuizioni richieste sub 3 e 4 attengono a obblighi di fare infungibili, condannare le amministrazioni convenute a pagare all'associazione ricorrente, ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c., euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla notifica della emananda ordinanza;

6. condannare Regione Piemonte a risarcire il danno non patrimoniale derivante dalla discriminazione di cui al punto 1), danno da liquidarsi in via equitativa, anche in relazione al tempo che sarà intercorso al momento della decisione e agli alloggi assegnati nelle more secondo i criteri che risulteranno illegittimi, indicandosi sin d'ora quale limite minimo la somma di euro 10.000,00 e comunque un importo che risulti effettivamente dissuasivo; con riserva di precisare la presente domanda, anche in incremento, in relazione all'ampiezza del periodo di applicazione della normativa censurata;

7. ordinare a Regione Piemonte e ATC la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla *home page* dei siti istituzionali delle amministrazioni per un minimo di giorni trenta, oltre che su un quotidiano nazionale con cronaca locale (La Stampa, La Repubblica o Il Corriere);

8. condannare Regione Piemonte alla rifusione di spese e competenze (ivi compreso il contributo unificato) da distrarsi in favore dei procuratori che si dichiarano antistatari.

Ha esposto come il sistema piemontese per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia disciplinato dalla L.R. n. 3/10, da ultimo modificata dalla L.R. n. 2/2024 che prevede, all'art. 3, quali requisiti per l'assegnazione:

a) essere cittadino italiano o di uno Stato aderente all'Unione europea. Il cittadino di uno Stato non aderente all'Unione europea è ammesso se regolarmente soggiornante in Italia in base alle vigenti normative in materia di immi-





grazione e svolge una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, ai sensi dell'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), o è titolare di protezione internazionale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

Ha evidenziato, quindi, come tali requisiti siano ripresi dai Regolamenti regionale n. 9/2011 e n. 10/2011 e che, per effetto di tali disposizioni, i cittadini italiani e dell'Unione europea e i titolari di protezione internazionale sono ammessi alle graduatorie ERP anche se disoccupati mentre i cittadini stranieri disoccupati sono invece per ciò solo esclusi.

Ha riportato, inoltre, che il nuovo art. 8 della L.R. n. 3/10 stabilisce che al fine della formazione delle graduatorie, la Giunta regionale, sentite le organizzazioni sindacali dell'inquilinato e confederali ed acquisito il parere della competente Commissione consiliare, con il regolamento dei punteggi da approvare entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce i punteggi da attribuire ai richiedenti, in relazione alle seguenti condizioni sociali, economiche e abitative:

t *bis*) richiedenti che risiedono o hanno risieduto in via continuativa nel territorio regionale da o per almeno quindici, venti o venticinque anni.

Il nuovo allegato A (approvato con la delibera 8 aprile 2024) al regolamento punteggi 10/11 prevede, quindi, l'attribuzione dei seguenti punteggi:

richiedenti che risiedono nel territorio regionale da almeno 25 anni: punti 5;

richiedenti che risiedono nel territorio regionale da almeno 20 anni: punti 4;

richiedenti che risiedono nel territorio regionale da almeno 15 anni: punti 3.

Ha, in proposito, evidenziato la ricorrente che tra gli altri criteri di attribuzione del punteggio del Regolamento, quelli che riflettono situazioni di particolare bisogno attribuiscono un punteggio inferiore a quello riconosciuto per la durata della residenza laddove ad esempio, un nucleo familiare numeroso (oltre 5 componenti) può far valere un massimo di 1 punto, i richiedenti titolari di pensione o assegno sociale hanno diritto al riconoscimento di 1 punto, i nuclei monogenitoriali con presenza di figli minori hanno diritto a 3 punti.; quelli relativi alle condizioni economiche, attribuiscono ad esempio 1 punto ad un richiedente con indicatore ISEE inferiore al 70% del limite di accesso (cioè pari o inferiore a 16.800, essendo il limite attualmente fissato in 24.000); quelli concernenti le condizioni sociali, ad esempio, attribuiscono 3 punti ai richiedenti nel cui nucleo siano presenti invalidi con percentuale di invalidità compresa tra l'80 per cento ed il 100 per cento avranno diritto a 3 punti e 2 punti a quelli nel cui nucleo siano presenti invalidi con percentuale di invalidità compresa fra il 67 per cento ed il 79 per cento a 2 punti; quelli relativi alle condizioni abitative, attribuiscono ai richiedenti che abitino in alloggi di dimensioni inferiori a 14 metri quadrati per ciascun componente 2 punti, ai richiedenti che abitino in baracche, stalle, seminterrati, centri di raccolta a 4 punti mentre se l'alloggio è certificato dal Comune come scadente 1 solo punto e, in caso di sfratto, 3 punti.

Ha, pertanto, chiesto accertarsi l'illegittimità della condotta posta in essere dalla Regione Piemonte consistente:

nella previsione del requisito dello svolgimento dell'attività lavorativa per i cittadini extra UE, o, in subordine, nella previsione di detto requisito per l'assegnazione degli alloggi in emergenza abitativa e nell'aver previsto tale requisito anche per gli stranieri titolari di permesso di lungo periodo, in contrasto con l'art. 40, comma 6, testo unico Immigrazione (TUI);

nell'aver inserito tra le situazioni cui attribuire punteggio la lungo-residenza pregressa.

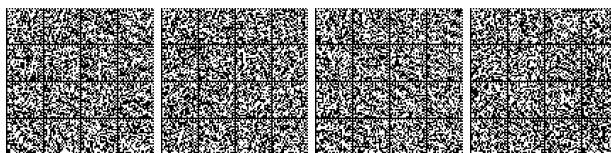
Nonché l'accertamento dell'illegittimità della condotta dell'ATC, attraverso le Commissioni assegnazioni alloggi, consistente:

nella composizione delle graduatorie secondo i requisiti e i punteggi discriminatori indicati dalla nuova norma regionale;

nell'esclusione dalle graduatorie già formate di coloro che non dimostrano il requisito dello svolgimento di attività lavorativa autonoma o subordinata.

In merito a tali domande ha sostenuto la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera a) della L.R. n. 3/10 nonché dell'art. 40, comma 6, TUI:

1) essendo stato esteso il requisito dell'attività lavorativa anche ai titolari di permesso di lungo periodo in difformità rispetto a quanto previsto dall'art. 40, comma 6, TUI secondo cui gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, norma da interpretarsi nel senso che il requisito dell'attività lavorativa è richiesto solo ai secondi e non ai primi, contrastando, alternativamente, la norma nazionale con l'art. 11, paragrafo 1, lettera f) della direttiva 2003/109/CE che impone agli Stati membri, senza possibilità di deroga, di garantire ai titolari di permesso di lungo periodo la parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi e nelle procedure per l'ottenimento di un alloggio;



2) per contrasto con l'art. 12 paragrafo 1 della direttiva 2011/98 secondo cui i lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, laddove l'art. 3, paragrafo 1, alle lettere b) e c) prevede l'applicabilità della direttiva b) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002; e c) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale, con riferimento, tra l'altro, g) all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale;

3) per contrasto con l'art. 3 Cost. per contrarietà al principio di ragionevolezza.

Ha, altresì, sostenuto la non manifesta infondatezza e rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 8 L.R. n. 3/10 per contrasto con l'art. 3 Cost. anche in relazione alla discriminazione per la diversa nazionalità. Ha sostenuto, in merito al tale disposizione, la possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione nel senso che il Regolamento non potrebbe prevedere il punteggio aggiuntivo per anzianità se non laddove per il periodo di anzianità considerato sussista anche una condizione di bisogno tra quelle indicate negli allegati del reg. punteggi.

Si è costituita la Regione Piemonte contestando le domande avversarie ed evidenziando l'aderenza della normativa regionale a quella statale sottolineando che, con riferimento all'art. 3 della L.R. n. 3/10, la condizione di esercizio dell'attività lavorativa va riferita ad entrambe le fattispecie. In merito all'art. 8 L.R. n. 3/10 ha evidenziato la pronuncia della Corte costituzionale n. 44/2020 secondo cui la prospettiva di stabilità non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio ma può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria, sottolineando che l'attribuzione dei punteggi secondo quanto disposto dal citato art. 8 costituisce un obbligo e non una facoltà in capo alla Giunta di darvi attuazione.

Ha, pertanto, chiesto il rigetto delle domande proposte.

Si è costituita la Agenzia territoriale per la casa del Piemonte centrale contestando il difetto di titolarità passiva in merito alle domande proposte non potendosi ravvisare un rapporto di immedesimazione tra l'agenzia e la commissione assegnazione alloggi atteso che ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 3/10 la nomina della commissione è riservata alla Regione mentre l'Agenzia è la sede dove si riunisce la commissione la cui attività si colloca nella fase antecedente a quella di competenza dell'agenzia che attiene contrattualizzazione privatistica del rapporto locativo degli assegnatari.

Sono, altresì, intervenuti H C , CGIL Piemonte, Sunia Torino - Sindacato unitario nazionale inquilini e assegnatari, Sicut Piemonte - Sindacato inquilini casa e territorio, con intervento adesivo dipendente rispetto alle domande della ricorrente.

L'intervenuta H C ha, inoltre, formulato anche autonoma domanda su cui il tribunale si è pronunciato con sentenza.

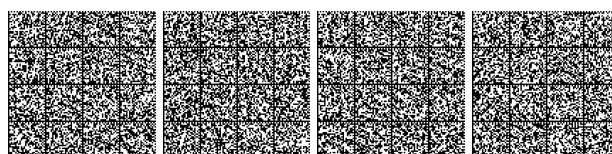
In merito alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera a) della legge regionale del Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 e dell'art. 40, comma 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 si osserva quanto segue: si ritiene non manifestamente infondata la questione sollevata con riferimento all'art. 3 della Costituzione per l'art. 3, comma 1, lettera a) della legge regionale del Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 nonché dell'art. 40, comma 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Si rileva, in proposito, che la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, con la pronuncia n. 1/2025, che «il diritto all'abitazione si configura come tratto saliente della «socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 217 del 1988, punto 4.2. del Considerato in diritto) e come «un diritto fondamentale di natura sociale» (sentenza n. 209 del 2009, punto 2.3. del Considerato in diritto; nello stesso senso, *ex multis*, anche sentenza n. 67 del 2024, punto 6 del Considerato in diritto), indissolubilmente connesso con la dignità della persona.

Il rango primario del diritto in esame, speculare agli inderogabili doveri di solidarietà sociale, impone una tutela effettiva, che si estrinseca, tra l'altro, nell'assegnazione degli alloggi alle famiglie meno abbienti e nei sussidi per il canone di locazione.

Le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica si configurano come un «servizio pubblico» (sentenza n. 417 del 1994, punto 6 del Considerato in diritto), finalizzato a «impedire che taluno resti privo di abitazione» (sentenza n. 404 del 1988, punto 4 del Considerato in diritto).

L'offerta di un alloggio «a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000, punto 4 del Considerato in diritto) assicura agli stessi un'esistenza dignitosa (sentenza n. 168 del 2014, punto 2 del Considerato in diritto) ed è funzionale alla piena realizzazione della persona umana e all'effettivo esercizio degli altri diritti costituzionali».



Con riferimento al requisito dello svolgimento di attività lavorativa come richiesto dalla citata disposizione della L.R. n. 3/10 e dallo stesso art. 40, comma 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per il cittadino di uno Stato non aderente all'Unione europea regolarmente soggiornante in Italia, va evidenziato che lo stesso, come argomentato dalla stessa parte ricorrente, si pone in contraddizione con «il sostegno pubblico rivolto proprio a quella parte di popolazione che riscontra maggiori difficoltà a reperire un alloggio in locazione sul mercato privato a causa delle sue condizioni di disagio che normalmente sono determinate anche (o solo) proprio dalla condizione di disoccupazione» e ciò a maggior ragione laddove il requisito vale anche per l'assegnazione degli alloggi in emergenza abitativa di cui all'art. 10 della stessa legge regionale. Con il rischio di generare significative disparità di trattamento, come nel caso di esclusione di coloro che non lavorano perché in condizioni di disabilità totale che non possono accedere a un alloggio ERP, a differenza del disabile di cittadinanza italiana che, in ragione solo del suo *status civitatis* (essendo per il resto esattamente nella medesima condizione dello straniero) vi può accedere.

L'irragionevolezza delle disposizioni in oggetto emerge ancora ove, a titolo esemplificativo, si consideri la possibilità di esclusione della persona disoccupata per aver perso da poco un lavoro e che dispone, quindi, delle risorse costituite dal TFR, magari di entità notevole a fronte dell'inclusione di un richiedente che ha un rapporto *part-time* minimo o comunque con una retribuzione di mera sussistenza o dell'esclusione del titolare di NASPI, perché appunto disoccupato, pur essendo la NASPI talora di importo superiore a quanto viene percepito in molti rapporti di lavoro.

Deve, altresì, essere ritenuta la non manifesta infondatezza delle citate disposizioni con riferimento al contrasto delle disposizioni in esame con l'art. 12 della direttiva 2011/98, sopra citata, da leggere in rapporto all'art. 34 CDFUE e, pertanto, con l'art. 117, comma 1, Cost.

Dispone l'art. 12, paragrafo 1, lettera g) della direttiva che «i lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: (...) g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale».

In merito a tale disposizione la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 54/2022 ha già avuto modo di chiarire che «la parità di trattamento non è dunque circoscritta ai titolari di un permesso unico di lavoro, ma è riconosciuta anche in favore dei titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che siano autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, nella causa C-350/20, punto 49)».

Con la medesima pronuncia è stato, inoltre, precisato che «nel sistema delineato dalla direttiva 2011/98/UE, il diritto alla parità di trattamento rappresenta la regola generale, cui gli Stati membri possono apportare deroghe solo entro limiti rigorosi. All'interpretazione restrittiva delle possibili deroghe fa riscontro la necessità che gli Stati membri manifestino in modo inequivocabile la volontà di limitare l'applicazione della parità di trattamento (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 25 novembre 2020, nella causa C-302/19, Istituto nazionale della previdenza sociale, punto 27, e 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva, punto 29).

L'onere di dichiarazione espressa di eventuali deroghe, nel corso dell'attività di trasposizione, emerge dal sistema normativo, considerato nel suo insieme e nelle finalità che lo ispirano. Esso si correla non soltanto alla salvaguardia dell'effetto utile della direttiva, ma anche a una fruttuosa e trasparente fase di recepimento, che lo stesso legislatore dell'Unione europea vuole contraddistinta dall'impegno degli Stati membri a una costante interlocuzione con la Commissione e alla «notifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti intesi a chiarire il rapporto tra gli elementi di una direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento» (considerando n. 32 della direttiva 2011/98/UE).

La Corte di giustizia dell'Unione europea, nella più volte richiamata sentenza del 2 settembre 2021, ha ricordato che la Repubblica italiana non si è avvalsa in alcun modo della facoltà di limitare la parità di trattamento (punto 64)».

Alla luce di tali principi deve, pertanto, ritenersi che le norme in oggetto si pongano in contrasto, oltre che con l'art. 3, Cost. anche, ex art. 117, comma 1, Cost. in relazione al citato art. 12 della direttiva 2011/98.

Deve, infine, essere rimarcato il contrasto tra la disposizione di cui all'art. 3 L.R. n. 3/10 e lo stesso art. 40, decreto legislativo n. 286/1998 atteso che quest'ultimo associa il requisito dell'attività lavorativa unicamente agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno mentre la norma regionale riferisce tale disposizione anche ai soggiornanti di lungo periodo escludendola unicamente per i titolari di protezione. Tale interpretazione dell'art. 40, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998 è conforme all'art. 11, paragrafo 1, lettera f) direttiva 2003/109 secondo cui «Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: (...) f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». La disposizione regionale è, pertanto, contrastante anche con i principi inderogabili stabiliti dalla direttiva.



Con riferimento alla rilevanza si ritiene che la stessa sussista in ragione delle domande formulate dalla ricorrente volte alla rimozione dei regolamenti regionali attuativi n. 9/2011 e n. 10/2011 che richiamano e danno attuazione ai principi di cui all'art. 3 della L.R. n. 3/2010.

Si richiamano, in proposito, i principi espressi dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 15/2024 dove si afferma che «laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda. La non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta – necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione – non rimuove, infatti, la legge dall'ordinamento con immediata efficacia *erga omnes*, ma impedisce soltanto «che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» (sentenza n. 170 del 1984). L'ordine di rimozione della norma regolamentare – che proietta i suoi effetti, per espressa scelta del legislatore compiuta con l'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011, oltre il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio – richiede, allora, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge, la quale, ancorché non applicata nel caso concreto, è ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Sono, dunque, tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne – e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea – quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci a richiedere che il giudice ordinario, se correttamente intenda ordinare la rimozione di una norma regolamentare al fine di evitare il riprodursi della discriminazione de futuro, sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa sostanzialmente riprodotta dall'atto regolamentare, anche dopo che si sia accertata l'incompatibilità di dette norme interne con norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta».

Sotto tale profilo si osserva ancora che la legittimazione attiva dell'Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione, non contestata dai convenuti, emerge dall'art. 5, decreto legislativo n. 215/2003 e trova riscontro nella sentenza della Corte costituzionale n. 44/2020, pronunciata in relazione a una causa promossa anche dalla stessa associazione, nonché nell'ordinanza di questo Tribunale del 14 aprile 2023, con cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80 legge Reg. Valle d'Aosta n. 3/2023.

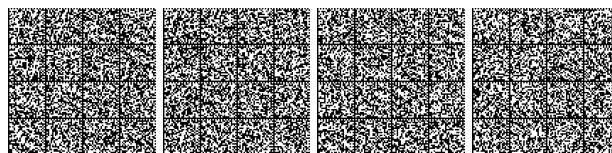
In merito poi alla legittimazione passiva, incontestata è quella della Regione Piemonte, mentre con riferimento all'ATC la titolarità passiva della posizione giuridica azionata, come già rilevato nella sentenza che ha definito l'intervenuto autonomo della sig.ra H C, discende dal fatto che l'art. 7 della L.R. n. 3/2010 stabilisce che la graduatoria è formata dalla commissione di nomina regionale istituita presso l'ATC competente per territorio e che la Giunta regionale definisce l'ambito territoriale di competenza della commissione in relazione all'entità della domanda, eventualmente con la nomina di più commissioni operanti presso la stessa ATC, senza che sia, pertanto, possibile riconoscere una soggettività giuridica autonoma in capo alla commissione.

In merito alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità relativa all'art. 8, lettera t) bis L.R. n. 3/2010 si rileva quanto segue: la questione, ad avviso di questo giudice, non è manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 Cost. La stessa Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che «quanto al requisito della residenza protratta, questa Corte è costante nell'affermare che esso può costituire un presupposto distorsivo.

Allorché assurge a una portata generale e dirimente, la residenza di lunga durata smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno o di disagio riferibili alla persona in quanto tale (fra le molte, sentenze n. 7 del 2021, punto 3.3. del Considerato in diritto, e n. 107 del 2018, punto 3.1. del Considerato in diritto) e rischia di precludere l'accesso alle prestazioni pubbliche alle persone che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza (sentenza n. 145 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto).

8. — Per le scelte legislative che condizionano alla residenza protratta l'erogazione di prestazioni e servizi destinati a soddisfare bisogni vitali, come quello abitativo, si impone, pertanto, «uno stretto scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 9 del 2021, punto 4.2.2. del Considerato in diritto)» (C. cost. 1/2025).

La Corte con la citata sentenza 9/2021 ha, ancora, evidenziato che con la «sentenza n. 44 del 2020, questa Corte ha precisato che il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla «prospettiva della stabilità», ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un'«anzianità di presenza» del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno».





Sulla base di tali premesse deve evidenziarsi che la norma in contestazione prevede che «al fine della formazione delle graduatorie, la Giunta regionale, sentite le organizzazioni sindacali dell'inquilinato e confederali ed acquisito il parere della competente Commissione consiliare, con il regolamento dei punteggi da approvare entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce i punteggi da attribuire ai richiedenti, in relazione alle seguenti condizioni sociali, economiche e abitative: (...) t bis) richiedenti che risiedono o hanno risieduto in via continuativa nel territorio regionale da o per almeno quindici, venti o venticinque anni»;

Così formulata la norma impone di tenere in considerazione di per sé solo il requisito della residenza continuativa sul territorio regionale per lunghi periodi di tempo (15, 20, 25 anni) a prescindere da qualsiasi correlazione con uno stato di bisogno, in contrasto con quanto espresso dalle stesse pronunce della Corte costituzionale sopra menzionate. Laddove, anzi, come ancora evidenziato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, il solo elemento della pregressa residenza anagrafica è indice di per sé di una condizione di minore bisogno. Si afferma, infatti, che «allorché assurge a una portata generale e dirimente, la residenza di lunga durata smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno o di disagio riferibili alla persona in quanto tale (fra le molte, sentenze n. 7 del 2021, punto 3.3. del Considerato in diritto, e n. 107 del 2018, punto 3.1. del Considerato in diritto) e rischia di precludere l'accesso alle prestazioni pubbliche alle persone che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza (sentenza n. 145 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto)» (C. cost. 1/2025).

Così come formulata la disposizione in oggetto comporta il rischio che il soggetto che è da più tempo residente possa, per ciò solo, sopravanzare il soggetto portatore di uno stato di bisogno. E ciò può valere, in particolare, per gli stranieri che sono soggetti ad una maggiore mobilità e possono più facilmente trovarsi in condizioni di bisogno.

Per quanto attiene la rilevanza si ritiene, anche in questo caso, che la stessa sussista in ragione della domanda formula dalla ricorrente di accertamento del carattere discriminatorio del regolamento 10/11 della Regione Piemonte nella parte in cui impone, nei bandi di assegnazione alloggi ERP, l'applicazione di punteggi collegati alla mera residenza nella Regione con conseguente ordine di adozione dei provvedimenti necessari al fine di rimuovere la discriminazione.

Valgono altresì le considerazioni di cui sopra per i profili attinenti la legittimazione e la titolarità passiva delle posizioni giuridiche azionate.

Per l'insieme di tali ragioni, pertanto, si ritengono le questioni di legittimità costituzionali di cui sopra rilevanti e non manifestamente infondate.

Ne discende la necessità di sospensione del procedimento in corso e la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del processo alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23, legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998 e dell'art. 3, comma 1, lettera a) legge Reg. Piemonte 3/2010, nella parte in cui limitano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai cittadini extra UE che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, per contrasto con gli articoli 3 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 12, paragrafo 1, lettera g) della direttiva 2011/98 e all'art. 34 CDFUE nonché all'art. 11, paragrafo 1, lettera f) direttiva 2003/109;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera t bis) legge Reg. Piemonte 3/2010, per contrasto con l'art. 3 Cost.;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Dispone la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del processo alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la cancelleria notifichi la presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Giunta Regionale del Piemonte e la comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e al Presidente del Consiglio Regionale del Piemonte.*

*Si comunichi.*

Torino, 3 novembre 2025

*Il Giudice: LA MANNA*



## N. 24

*Ordinanza del 7 gennaio 2026 della Corte dei conti sul ricorso proposto da M. C.  
contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS*

**Previdenza – Pensioni – Trattamento di quiescenza – Base pensionabile – Previsione della facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione per i soggetti iscritti a due o più forme di assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti, autonomi, e per gli iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché agli enti di previdenza di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994, e al decreto legislativo n. 103 del 1996, che non siano già titolari di trattamento pensionistico presso una delle predette gestioni – Previsione che tale facoltà deve avere ad oggetto tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati presso le gestioni di cui all'art. 1, comma 239, della legge n. 228 del 2012 – Determinazione delle gestioni interessate, ciascuna per la parte di propria competenza, del trattamento *pro quota* in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento – Denunciate norme le quali non prevedono che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)).

## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

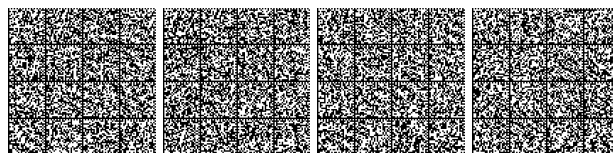
in composizione monocratica nella persona del primo referendario, dott.ssa Khelena Nikifarava, in funzione di Giudice unico delle pensioni, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio al n. 62991 del registro di Segreteria, introdotto con ricorso depositato in data 4 aprile 2023 e proposto dal sig. M. C. (C.F. ...), nato ad ... (...) l'... ed ivi residente in ..., rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Borri (C.F. BRRGRG67P08A390C, PEC avvgiorgioborri@puntopec.it) del Foro di Arezzo e dall'avv. Francesco Parenti del Foro di Firenze (C.F. PRNFNC74P07G702G - indirizzo PEC francesco.parenti@firenze.pecavvocati.it), elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo difensore in Firenze, via Jacopo Nardi n. 21, come da procura in atti;

contro INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, in virtù di procura generale alle liti Rep. n. 37590/7131 del 23 gennaio 2023 del notaio Roberto Fantini di Roma, dagli avv.ti Ilario Maio (C.F. MAILRI63A12C285N) e Antonella Francesca Paola Micheli (C.F. MCHNNL64S43H282S), con i medesimi domiciliati ai seguenti indirizzi PEC ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: avv.ilario.maio@postacert.inps.gov.it - avv.antonellafrancescapaola.micheli@postacert.inps.gov.it

Visto l'atto introduttivo del giudizio;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti del giudizio;

Uditi nella pubblica udienza del 4 novembre 2025 - celebrata con l'assistenza del Segretario dott. Giacomo Vannacci - l'avv. Giorgio Borri per il ricorrente e l'avv. Antonella Francesca Micheli per INPS.



## PREMESSO IN FATTO

I. Con ricorso in riassunzione depositato in data 4 aprile 2023 dopo la sentenza n. 574 del 29 settembre 2023 della Corte d'appello di Firenze, Sezione lavoro, che declinava la giurisdizione in favore della Corte dei conti, il sig. C. adiva questo Giudice delle pensioni, rassegnando le seguenti conclusioni:

«Voglia accertare e dichiarare il diritto del sig. M. C. alla ricostituzione e/o riliquidazione della pensione, categoria VOCUM, n. ... da lui fruita con decorrenza ..., ricalcolando la stessa con esclusione dei periodi di retribuzione relativi ai rapporti di lavoro intercorsi con il Ministero dell'... dall'... al ..., e condannando per l'effetto l'Inps, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, alla corresponsione in suo favore, da tale data o da quella diversa data di giustizia, della predetta pensione, nella misura corrispondente al ricalcolo sopraindicato, con detrazione delle somme già erogate.

In ogni caso, con vittoria di spese e competenze professionali.».

A sostegno della possibilità di operare la predetta esclusione la difesa del ricorrente richiamava la giurisprudenza costituzionale sul principio di «neutralizzazione» dei periodi retributivi penalizzanti, a partire dalla sentenza n. 264/1994 (riferita alla gestione pensionistica privata) e citando in particolare anche la sentenza n. 173/2018 (riferita ai lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS).

II. In data 20 settembre 2023 si costituiva in giudizio INPS, concludendo per il rigetto del ricorso in quanto infondato in fatto e in diritto, con ampie citazioni normative e giurisprudenziali a sostegno delle predette conclusioni. In particolare, INPS contestava sia il diritto del ricorrente alla «neutralizzazione», in quanto non prevista nella gestione pubblica, sia il prospetto di calcolo prodotto dal ricorrente medesimo *sub* doc. 13 sul punto degli effetti della «neutralizzazione» richiesta ai fini della determinazione del trattamento pensionistico.

III. All'udienza pubblica del 6 ottobre 2023, le parti insistevano sulle rispettive posizioni, concludendo come in atti.

IV. Con l'ordinanza del 10 ottobre 2023, n. 54, questo Giudice incaricava INPS, quale soggetto pubblico imparziale in possesso delle competenze tecniche necessarie, di elaborare una relazione in merito alla seguente ipotesi di calcolo:

«il trattamento pensionistico che sarebbe spettato al ricorrente, qualora nel periodo dall'... al ... lo stesso non avesse svolto l'attività lavorativa alle dipendenze del Ministero dell'..., con la conseguente rideterminazione della quota "ex INPDAP - Dipendenti dello Stato (CTPS)" e l'indicazione della prima decorrenza utile per accedere alla pensione di cumulo, se posteriore al 1° maggio 2018».

V. In data 9 febbraio 2024 INPS depositava la relazione in esecuzione della predetta ordinanza istruttoria n. 54/2023.

Dalla relazione risultava, in primo luogo, che l'eventuale cancellazione dei contributi versati dal sig. C. alla gestione pubblica dopo l'... non avrebbe avuto alcun impatto sulla decorrenza del trattamento di quiescenza dal 1° maggio 2018, data in cui il ricorrente conseguiva il diritto alla pensione di vecchiaia in regime di cumulo.

Dal prospetto di calcolo risultava, altresì, che nell'ipotesi di eventuale «neutralizzazione» dei contributi relativi all'attività lavorativa a tempo determinato svolta per il Ministero dell'... nel periodo dall'... al ..., il sig. C. avrebbe diritto a percepire, a titolo di quota *ex* INPDAP, un trattamento pensionistico pari a euro 2.497,08 lordi mensili invece di euro 1.104,13 lordi mensili attualmente riconosciuti a medesimo titolo (tale ultimo importo di euro 1.104,13 rappresenta l'esito delle rivalutazioni periodiche dell'importo iniziale di euro 1.082,62 indicato nel provvedimento di liquidazione della pensione del 2018).

VI. Con memoria autorizzata del 21 febbraio 2024, il ricorrente aderiva all'ipotesi di calcolo operata da INPS in esecuzione dell'ordinanza n. 54/2023 (solo leggermente differente dal calcolo iniziale allegato al ricorso medesimo), evidenziando altresì come pacifica la circostanza che all'... l'interessato aveva già conseguito l'anzianità contributiva minima necessaria per accedere al successivo trattamento di pensione di vecchiaia.

Pertanto, il ricorrente insisteva per l'accoglimento del ricorso, previa l'eventuale rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 965/1965 e dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, «nella parte in cui non prevedono, in caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, che il trattamento pensionistico di vecchiaia non possa essere liquidato in misura inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, sulla base della sola contribuzione obbligatoria, ovvero nella parte in cui non prevedono l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comporti un trattamento pensionistico meno favorevole», in relazione ai seguenti parametri costituzionali:

principio di razionalità di cui all'art. 3 della Costituzione;



«principio di proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo, di cui all'art. 36, comma 1, della Costituzione»;

«principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali, di cui all'art. 38, comma 2, della Costituzione»;

«principi di cui agli art. 1 e 35, comma 1, della Costituzione, di tutela del lavoro in ogni sua forma ed applicazione, e dell'art. 98, comma 1, della Costituzione, che attribuisce al pubblico impiego il valore di “servizio esclusivo della Nazione”, in quanto la diversità di trattamento pensionistico rispetto a quello del lavoro subordinato privato e del lavoro autonomo incide negativamente sulla tutela del pubblico impiego medesimo».

A sostegno delle predette conclusioni, il ricorrente richiama le sentenze della Corte costituzionale nn. 264/1994, 388/1995, 427/1997, 433/1999, 82/2017, 173/2018, 224/2022 e della Corte di cassazione nn. 27879/2008, 29903/2011, 6966/2014 e 13210/2019.

VII. All'udienza pubblica del 20 marzo 2024, le parti insistevano sulle rispettive posizioni, concludendo come in atti.

VIII. Con l'ordinanza n. 43/2024 di questa Sezione, iscritta al n. 225 del registro ordinanze 2024 della Corte costituzionale e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2024, venivano sollevate «le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 26 luglio 1965, n. 965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli enti locali e agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro) e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui tali norme non prevedono che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima:

1) in riferimento all'art. 3 della Costituzione, prospettata nei termini di cui al punto 6 della motivazione;

2) in riferimento agli articoli 36 e 38, secondo comma, della Costituzione prospettata nei termini di cui al punto 7 della motivazione;

3) in riferimento agli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, prospettata nei termini di cui al punto 8 della motivazione.»

IX. Con sentenza n. 110 del 17 luglio 2025 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 luglio 2025, n. 30) la Corte costituzionale dichiarava inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla predetta ordinanza di rimessione.

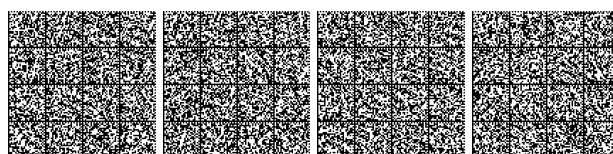
In particolare, la Corte costituzionale rilevava che la mancata censura specifica nei confronti dell'art. 1, comma 243, della legge n. 228/2012 comprometteva «l'iter logico-argomentativo delle censure (tra le tante, sentenze n. 20 del 2025, n. 184 del 2024; ordinanza n. 152 del 2023), sia sulla rilevanza sia sulla non manifesta infondatezza, determinando l'inammissibilità delle questioni sollevate (sentenza n. 177 del 2024)».

Inoltre, la Corte costituzionale accoglieva l'eccezione sollevata dall'INPS sul punto dell'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle censure mosse nei confronti dell'art. 3, primo comma, della legge n. 965/1965 riferita alla «gestione enti locali», non avendo il sig. C. avanzato alcuna domanda di «neutralizzazione» della contribuzione versata nella predetta gestione.

Da ultimo, la Corte costituzionale censurava la mancata considerazione — «anche solo per escluderne eventualmente la pertinenza» — dell'art. 2, primo comma, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 in materia di personale civile non di ruolo delle istituzioni scolastiche.

X. In data 18 settembre 2025 il ricorrente depositava l'istanza di fissazione di udienza in prosecuzione del processo sospeso, manifestando l'intenzione di «sollevare nuovamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, nella parte e con le motivazioni di cui all'ordinanza di rimessione citata, in unione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 243, legge n. 228/2012, il quale stabilisce che, nell'ambito della pensione con cumulo, la facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione, prevista dal precedente comma 239, “deve avere ad oggetto tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati presso le gestioni di cui al medesimo comma 239”».

XI. Con il decreto del 19 settembre 2025 questo Giudice fissava l'udienza di trattazione del 4 novembre 2025, assegnando alle parti i termini per il deposito di memorie, anche finalizzate alla precisazione o modifica delle conclusioni all'esito della sentenza della Corte costituzionale n. 110/2025.





XII. In data 8 ottobre 2025 il ricorrente depositava la memoria autorizzata, con puntuali argomentazioni a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 110/2025, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni in atti e formulando la seguente istanza:

«affinché siano ritenute [non] irrilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, nella parte in cui non prevede che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione successivi e non necessari al conseguimento dell'anzianità contributiva minima, nonché dell'art. 1, comma 243, legge n. 228/2012, nella parte in cui non prevede che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la quota di trattamento pensionistico inerente la gestione dei dipendenti civili e militari dello Stato non possa comunque essere inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione successivi e non necessari al conseguimento dell'anzianità contributiva minima:

1) in riferimento all'art. 3 della Costituzione, prospettata nei termini di cui al punto 6 della motivazione dell'ordinanza di rimessione di questa Corte dei conti n. 43/2024, depositata il 4 novembre 2024;

2) in riferimento agli articoli 36 e 38, secondo comma, della Costituzione, prospettata nei termini di cui al punto 7 della motivazione dell'ordinanza di rimessione di questa Corte dei conti n. 43/2024, depositata il 4 novembre 2024;

3) in riferimento agli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, prospettata nei termini di cui al punto 8 della motivazione dell'ordinanza di rimessione di questa Corte dei conti n. 43/2024, depositata il 4 novembre 2024.».

XIII. In data 24 ottobre 2025 INPS depositava la memoria di replica autorizzata insistendo per il rigetto della domanda attorea e per la manifesta infondatezza delle questioni di illegittimità costituzionale prospettate dal ricorrente.

XIV. All'udienza pubblica del 4 novembre 2025, le parti insistevano sulle rispettive posizioni, concludendo come in atti.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

##### *1. L'attuale situazione previdenziale del sig. C.*

Il sig. C. è titolare di una pensione di vecchiaia in regime di cumulo ai sensi dell'art. 1, comma 239, della legge n. 228/2012, con decorrenza dal 1° maggio 2018 e l'importo complessivo di euro 2.726,59 lordi mensili (come indicato nel provvedimento di liquidazione della pensione del 2018).

Tale importo, calcolato sulla base dei contributi versati dal ... al ..., rappresenta la somma dei trattamenti spettanti al ricorrente in base alle regole proprie di ciascuna delle cinque gestioni previdenziali INPS cui il sig. C. è stato iscritto ne corso della propria carriera lavorativa (tutti gli importi riportati sono riferiti al provvedimento di liquidazione del trattamento pensionistico del 2018, quindi senza tenere conto delle rivalutazioni successive):

gestione ordinaria dei lavoratori dipendenti privati, per 61 settimane (pari a circa 1 anno e 2 mesi), con quota di euro 395,33 mensili lordi;

gestione commercianti per 91 settimane (pari a circa 1 anno e 9 mesi), con quota di euro 50,82 mensili lordi;

gestione dei dirigenti di aziende industriali (*ex* INPDAI) per 304 settimane (pari a circa 5 anni e 10 mesi), con quota di euro 487,63 mensili lordi;

gestione separata per 681 settimane (pari a circa 13 anni e 1 mese), con quota di euro 710,19 mensili lordi;

gestione pubblica per 702 settimane (pari a circa 13 anni e 6 mesi), con quota di euro 1.082,62 mensili lordi.

Dalla documentazione in atti risulta quindi che il sig. C. ha conseguito la pensione di vecchiaia all'età di 66 anni e 7 mesi, con circa 35 anni e 4 mesi di contributi versati.

In particolare, con riferimento alla gestione pubblica, risulta che il ricorrente è stato dipendente a tempo indeterminato della Regione Toscana dal ... al ... (per 4 anni, 7 mesi e 14 giorni), dipendente a tempo indeterminato dell'Amministrazione provinciale di ... dal ... al ... (per 4 anni e 4 mesi), dipendente a tempo determinato del Comune di ... dal ... al ... (per 2 anni, 5 mesi e 24 giorni) e, da ultimo, dipendente a tempo determinato del Ministero dell'... dall'... al ... (con più contratti quale docente supplente).



Dalla documentazione emerge, altresì, che la retribuzione annua utile ai fini pensionistici relativa al rapporto di lavoro con il Comune di ... negli anni ... era pari a circa 97.000 euro lordi annui, mentre la retribuzione corrispondente all'attività didattica, quale supplente, per il Ministero dell'... negli anni ... era pari a circa 15.000 euro lordi annui.

La domanda di pensione di vecchiaia in cumulo è stata presentata dal sig. C. in data ..., con decorrenza dal 1° maggio 20218 quale data di perfezionamento del requisito anagrafico.

Per completezza, si rappresenta che il sig. C. ha proseguito l'attività lavorativa di docenza per il Ministero dell'... anche da pensionato.

*2. La domanda di «neutralizzazione» dei contributi versati alla gestione pubblica nel periodo dall'... al ... e le motivazioni del diniego adottate dall'Amministrazione resistente.*

In data 4 maggio 2020 INPS, Direzione provinciale di Arezzo, adottava il provvedimento di reiezione della domanda di «neutralizzazione» della contribuzione da docente supplente per il Ministero dell'... negli anni ... presentata dal sig. C. in data ..., con la seguente motivazione: «La neutralizzazione dei periodi contributivi non è prevista nella gestione pubblica dell'INPS, pertanto la sentenza n. 264/1994 non è applicabile.

Anche il successivo ricorso in via amministrativa, presentato dal sig. C. in data ..., veniva respinto con la deliberazione n. ... del ... del Comitato di vigilanza per le prestazioni previdenziali dei dipendenti civili e militari dello Stato e loro superstiti presso INPS, Direzione provinciale di Arezzo, che sviluppava ulteriormente la stessa motivazione posta alla base di rigetto della domanda originale:

«Preso atto che le pronunce della Corte costituzionale n. 428 del 1992 e 264/1994, operando sull'art. 3, comma 8, della legge n. 297/1982, stabiliscono che il pensionato ha diritto, dopo il raggiungimento dell'età pensionabile, al ricalcolo della pensione con neutralizzazione delle contribuzioni non necessarie al raggiungimento del requisito contributivo per la pensione ove queste avessero determinato un detrimento nella misura della pensione;

Considerato che la legge n. 297/1982 stabilisce criteri unicamente per la gestione dell'Ago e pertanto l'incostituzionalità dell'articolo predetto opera soltanto per la gestione privata, non trovando applicazione nelle casse della gestione pubblica, disciplinate da normative diverse».

Con sentenza n. 533/2021 il Tribunale di Arezzo accoglieva il ricorso del sig. C., riconoscendo la «neutralizzazione» del periodo di servizio presso il Ministero dell'... in base alla lettura costituzionalmente orientata delle norme applicabili. In particolare, il Tribunale di Arezzo rilevava che «la pensione con cumulo, di cui l'esponente fruisce, ai sensi dell'art. 1, comma 245, legge n. 228/2012, si computa sommando il trattamento *pro quota* determinato da ciascuna gestione interessata, per la parte di propria competenza, in rapporto al rispettivo periodo di iscrizione maturata, secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base della relativa retribuzione di riferimento» e che «ove tale «quota A» fosse stata riferita all'ultima retribuzione percepita dall'esponente alle dipendenze dello Stato o di enti locali non già all'atto del suo pensionamento, bensì al 24 settembre 2009, data di maturazione del ventennio di anzianità contributiva minima, la quota di pensione relativa alla gestione «ex INPDAP - Dipendenti dello Stato (CTPS)» sarebbe stata pari ad euro 2.722,57, anziché ad euro 1.082,62 mensili».

Contro la sentenza del Tribunale di Arezzo INPS proponeva un ricorso in relazione ai seguenti due motivi di appello: (i) il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario, vertendo la questione sul calcolo della quota della pensione relativa alla gestione pubblica e (ii) «violazione per disapplicazione del disposto degli articoli 3 della legge n. 965/1965 e 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 in difetto di pronuncia della loro illegittimità costituzionale».

Con sentenza n. 574/2022 la Corte d'appello di Firenze dichiarava il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario in favore della Corte dei conti, in considerazione della circostanza che la controversia aveva ad oggetto il sistema di calcolo e, di conseguenza, l'ammontare della quota di pensione diretta a carico della gestione pubblica.

Da quanto fin qui rappresentato emerge che sia nell'ambito del procedimento amministrativo sia in sede di decisione sul ricorso amministrativo sia nei due gradi di giudizio dinanzi al Giudice ordinario l'unico elemento preclusivo all'accoglimento della domanda di «neutralizzazione» proposta dal sig. C. rappresentato da INPS era la circostanza che la contribuzione interessata era relativa alla «gestione pubblica» e non, invece, la circostanza che l'interessato percepiva la pensione di vecchiaia in regime di cumulo ai sensi dell'art. 1, comma 239, della legge n. 228/2012.

A tale riguardo deve essere rilevato che pur non essendo applicabile nella fattispecie — sia *ratione temporis* (essendo il provvedimento di diniego adottato in data ...) sia *ratione materiae* (stante l'espressa esclusione di «procedimenti in materia previdenziale... sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali») — il divieto di «addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato» e non esplicitati in sede del procedimento amministrativo, introdotto nell'art. 10-bis della legge n. 240/1990 dalla novella dell'art. 12, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 76/2020 con decorrenza dal 17 luglio 2020, la doverosità dello svolgimento di



un'istruttoria completa, fornendo una motivazione esaustiva dell'eventuale provvedimento di diniego, discende direttamente dal principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, della Costituzione), esplicitato nel criterio di economicità dell'azione amministrativa (art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990) e nei «principi della collaborazione e della buona fede» cui devono essere ispirati i «rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione» (art. 1, comma 2-bis, della legge n. 241/1990).

Pertanto, l'introduzione di un nuovo «motivo ostativo» per la prima volta in una fase avanzata del contenzioso in sede giudiziale, può assumere rilevanza ai fini della decisione sulle spese *ex* articoli 31, comma 6, c.g.c. e 92, comma 1, codice di procedura civile.

Anche in sede di costituzione all'esito della riassunzione dinanzi alla Corte dei conti del giudizio promosso dal sig. C., nella memoria del 20 settembre 2023 INPS non rappresentava alcuna incompatibilità generale tra la pensione di cumulo *ex* art. 1, comma 239, della legge n. 228/2012 e l'operatività del principio di «neutralizzazione», soffermandosi esclusivamente sulla circostanza per cui «la contribuzione di cui chiede la neutralizzazione è stata versata non già quando era già stato perfezionato il requisito a pensione, ma in data precedente al perfezionamento del requisito che, si ripete, è stato perfezionato solo dopo l'esercizio della facoltà accordata dalla legge n. 228/2012». Inoltre, nella stessa comparsa di costituzione INPS concludeva per l'inapplicabilità del principio di «neutralizzazione» sul presupposto che «alcuna neutralizzazione potrà aversi rispetto alla quota A della pensione, in quanto essa non è determinata in applicazione dei criteri di cui all'art. 3 della legge n. 297/1982 (media delle retribuzioni percepite nell'ultimo quinquennio anteriore alla decorrenza della pensione) bensì, le norme che vengono in rilievo sono l'art. 43, decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, secondo il quale per determinare la misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili si considera, quale base pensionabile, l'ultimo stipendio o l'ultima paga o retribuzione integralmente percepiti e l'analoga previsione dell'art. 3, legge n. 965 del 1965 recante «Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle casse per le pensioni ai dipendenti degli enti locali e agli insegnanti»», con la conseguente diversità dei presupposti fattuali rispetto ai precedenti della Corte costituzionale.

All'esito dell'accertamento istruttorio da cui emergeva che il ricorrente avrebbe conseguito il diritto alla pensione di vecchiaia in cumulo con la stessa decorrenza anche in assenza dei contributi nella gestione pubblica negli ultimi 3 anni prima del pensionamento (avendo il sig. C. maturato l'anzianità contributiva complessiva di circa 35 anni e 4 mesi, a fronte del requisito contributivo minimo di 20 anni), ravvisata la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 965/1965 e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, nella parte in cui non prevedevano la facoltà di «neutralizzazione» anche nella «gestione pubblica» ed esclusa la possibilità di procedere direttamente all'interpretazione costituzionalmente orientata in contrasto con il dato letterale, con l'ordinanza n. 43/2024 di questa Sezione, iscritta al n. 225 del registro ordinanze 2024 della Corte costituzionale e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2024, veniva sollevata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni che questo Giudice era chiamato ad applicare ai fini della decisione.

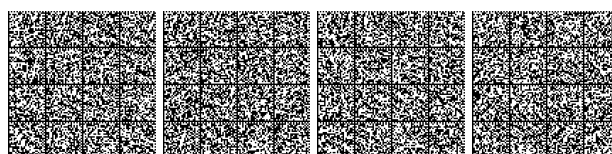
Solo con le deduzioni depositate da INPS nel giudizio di legittimità costituzionale veniva ravvisata una radicale incompatibilità tra un trattamento di pensione in regime di cumulo *ex* art. 1, commi 239 ss., della legge n. 228/2012 ed il principio di «neutralizzazione», stante «la perentoria prescrizione di cui all'art. 1, comma 243, della legge n. 228/2012, secondo la quale il cumulo deve riguardare «tutti e per intero» i periodi assicurativi maturati dall'istante».

In relazione a tale ultimo profilo, con la sentenza n. 110/2025 la Corte costituzionale ravvisava «l'insufficiente o, comunque, incompleta considerazione del quadro normativo», tale da compromettere «l'iter logico-argomentativo delle censure» «sia sulla rilevanza sia sulla non manifesta infondatezza, determinando l'inammissibilità delle questioni sollevate» (punto 7 in diritto).

Ad avviso di questo rimettente la disciplina in materia di pensione di cumulo prevista dall'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013) non influisce sul tema centrale della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della mancata previsione di «neutralizzazione» nella «gestione pubblica», per i motivi che avrebbero potuto essere compiutamente esplicitati già in occasione della prima ordinanza di rimessione, se tale «motivo ostativo» fosse stato correttamente esplicitato dall'Amministrazione resistente sin dall'adozione del provvedimento di diniego o, quanto meno, sin dalle prime fasi del presente giudizio *a quo*.

Infatti, il giudizio pensionistico davanti alla Corte dei conti — pur riferito specificamente ad un provvedimento amministrativo di diniego — non ha carattere annullatorio del provvedimento medesimo per vizi di legittimità, ma verte sull'accertamento nel merito della spettanza o meno del diritto al trattamento previdenziale richiesto.

3. La sussistenza in capo al sig. C. del requisito contributivo minimo per l'accesso alla pensione in regime di cumulo al netto del periodo da «neutralizzare».



Al fine di prevenire ulteriori censure in merito all'incompletezza della ricostruzione della fattispecie, in particolare sotto il profilo della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, appare necessario approfondire ulteriormente nell'ambito della presente ordinanza di rimessione anche il tema della sussistenza in capo al sig. C. del requisito contributivo minimo per l'accesso alla pensione in regime di cumulo al netto del periodo da «neutralizzare».

Infatti, pur trattandosi ad avviso di questo rimettente di un requisito di fatto pacificamente sussistente, in quanto l'interessato ha conseguito la pensione di vecchiaia all'età di 66 anni e 7 mesi, con circa 35 anni e 4 mesi di contributi versati, e discutendo nella fattispecie della «neutralizzazione» del periodo finale della carriera lavorativa di durata di meno di 3 anni, per cui risulta evidente *ictu oculi* che alla data dell'... l'anzianità contributiva complessiva del sig. C. era ampiamente superiore ai 20 anni minimi previsti per l'accesso alla pensione in cumulo, INPS sviluppa sul punto un ragionamento al limite del paradossale.

In particolare, nelle proprie deduzioni in sede di giudizio dinanzi alla Corte costituzionale INPS avrebbe eccepito quanto segue: «il rimettente non avrebbe adeguatamente motivato in ordine all'individuazione della “data di maturazione del requisito di accesso alla pensione”, al cui conseguimento l'interessato avrebbe acquisito il diritto solo in seguito alla presentazione della domanda di cumulo: anche tale omissione vizierebbe la motivazione del rimettente, dal momento che il principio di neutralizzazione sarebbe applicabile alla “sola contribuzione che, a qualsiasi titolo, sia stata accreditata» in epoca successiva” (punto 8.1.3. in fatto della sentenza n. 110/2025 della Corte costituzionale).

Più specificamente, nelle proprie deduzioni INPS afferma che «nel caso di specie il rimettente non indica, con la necessaria specificità, quando sia effettivamente maturato il requisito contributivo minimo di 20 anni».

Sul punto occorre partire da due considerazioni: da un lato, INPS lamenta la mancata indicazione della data esatta alla quale il sig. C. avrebbe «maturato il requisito contributivo minimo di 20 anni», mentre dall'altro lato richiama la memoria depositata dallo stesso Istituto nel giudizio di merito per cui il ricorrente «ha avanzato domanda di pensione in cumulo in data 5 febbraio 2028 [*rectius*: 2018], chiedendo la liquidazione della pensione con decorrenza 1° maggio 2018, data questa ultima di perfezionamento dei requisiti anagrafici. Il requisito a pensione perciò è stato perfezionato solo dopo il 5 febbraio 2018 non prima.»

In relazione al primo profilo, dalla documentazione in atti risultano pacificamente accertati tutti i periodi di contribuzione del ricorrente in ciascuna delle 5 gestioni previdenziali INPS cui il sig. C. è stato iscritto in corso della propria carriera lavorativa, complessivamente per circa 35 anni e 4 mesi di contributi versati.

Anche in sede istruttoria INPS ha espressamente riconosciuto che l'eventuale cancellazione dei contributi versati dal sig. C. alla gestione pubblica dopo l'... non avrebbe avuto alcun impatto sulla decorrenza del trattamento di quiescenza dal 1° maggio 2018, data in cui il ricorrente conseguiva il diritto alla pensione di vecchiaia in regime di cumulo.

Peraltro, ai fini della decisione della causa non si ravvisa alcuna necessità di individuare la data esatta in cui «sia effettivamente maturato il requisito contributivo minimo di 20 anni» — trattandosi di un mero calcolo aritmetico delle singole settimane di lavoro presenti nell'estratto contributivo che, tuttavia, comporta un forte rischio di errori materiali — mentre è sufficiente la circostanza che alla data dell'... (la data iniziale del periodo contributivo da «neutralizzare») l'anzianità contributiva complessiva del sig. C. era ampiamente superiore — con un margine di oltre 10 anni — al requisito contributivo minimo di 20 anni previsto per l'accesso alla pensione di vecchiaia in regime di cumulo.

Tale ultima circostanza fattuale è del tutto pacifica nel presente giudizio, mentre la contestazione di INPS è volta a contestare esclusivamente la rilevanza giuridica della predetta contribuzione prima della presentazione della domanda di pensione in cumulo e del successivo perfezionamento del requisito anagrafico.

Si tratta, tuttavia, di un'argomentazione paradossale che viene a negare la preesistenza in via di fatto del requisito contributivo rispetto alla domanda di pensione in cumulo, per il solo fatto che tale contribuzione sia distribuita tra più gestioni.

Infatti, il requisito contributivo minimo per l'accesso alla pensione in regime di cumulo è proprio la presenza di almeno 20 anni di contributi distribuiti tra più gestioni, in quanto se tale contribuzione ventennale fosse presente in una sola gestione l'interessato avrebbe conseguito il diritto al trattamento pensionistico presso tale gestione e, di conseguenza, allo stesso sarebbe preclusa la possibilità di conseguire la pensione di vecchiaia in regime di cumulo.

In altri termini, la difesa di INPS nell'ambito del presente giudizio tende a confondere il requisito contributivo minimo con la decorrenza del diritto a percepire il trattamento pensionistico in regime di cumulo.

Tuttavia, appare innegabile che la contribuzione previdenziale minima deve essere necessariamente preesistente, quindi, assumere una propria rilevanza giuridica anche prima della presentazione della domanda di pensione.

Da ultimo, è utile ricordare che il principio di «neutralizzazione», come elaborato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 264/1994 riguarda proprio la necessità di assicurare che «la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima».





Aderendo, invece, all'interpretazione proposta da INPS, il principio di «neutralizzazione» potrebbe trovare applicazione solo rispetto all'attività lavorativa svolta dopo il conseguimento della pensione di vecchiaia, in palese contrasto con la finalità di tutelare il lavoratore sin dal raggiungimento dell'età pensionabile, già in sede di prima liquidazione del trattamento di quiescenza, riconosciuta dalla Corte costituzionale.

4. Il quadro giuridico di riferimento ed il combinato disposto normativo che disciplina il trattamento pensionistico del sig. C.

4.1. L'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012 ed il principio di «neutralizzazione» elaborato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 110/2025 la Corte costituzionale ravvisa nell'art. 1, comma 243, della legge n. 228/2012 — che prevede che per «ottenere un'unica pensione attraverso il cumulo gratuito devono essere utilizzati “tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati” presso le diverse gestioni» — «un autonomo ostacolo all'accoglimento della domanda di neutralizzazione», con la conseguente necessità di promuovere «un'autonoma e distinta questione di legittimità costituzionale sulla relativa disciplina» «per portare il meccanismo di cumulo gratuito all'attenzione di questa Corte» (punto 6 in diritto).

In accoglimento di tale invito, questo rimettente intende fornire la ricostruzione complessiva del quadro normativo in materia di pensione di vecchiaia in regime di cumulo al fine di evidenziare — anche con il supporto del dato letterale della disciplina in materia di totalizzazione di periodi contributivi — come il principio di «neutralizzazione» mantiene il proprio significato originale anche quando la disciplina propria di una particolare gestione pensionistica trovi applicazione in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012.

In particolare, l'art. 1, comma 239, della legge n. 228/2012 prevede che «i soggetti iscritti a due o più forme di assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti, autonomi, e degli iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché agli enti di previdenza di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, che non siano già titolari di trattamento pensionistico presso una delle predette gestioni, hanno facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione».

Il successivo comma 243 stabilisce che «[l]a facoltà di cui al comma 239 deve avere ad oggetto tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati presso le gestioni di cui al medesimo comma 239».

Il comma 245 specifica ulteriormente che, una volta cumulati tutti i periodi a norma del precedente comma 243, «[l]e gestioni interessate, ciascuna per la parte di propria competenza, determinano il trattamento *pro quota* in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento».

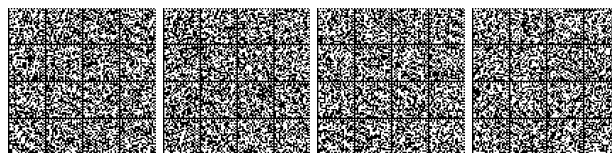
Di conseguenza, la pensione di vecchiaia in regime di cumulo del sig. C. deve essere determinata, *pro quota* in rapporto al periodo di iscrizione maturata nella gestione pubblica, secondo le regole proprie della predetta gestione ed, in particolare, in applicazione in primo luogo dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 in relazione agli ultimi tre anni di servizio per il Ministero dell'... quale docente supplente e, qualora tale norma dovesse essere dichiarata dalla Corte costituzionale integrata con il principio di «neutralizzazione», in applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge n. 965/1965.

Ad avviso di questo rimettente, non vi è alcun contrasto tra la previsione «a monte» dell'obbligo di conferire in cumulo «tutti e per intero» i periodi assicurativi accreditati presso le diverse gestioni previdenziali (art. 1, comma 234, della legge n. 228/2012) e l'operatività «a valle» del principio di «neutralizzazione» nella determinazione delle singole quote del trattamento pensionistico «secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento».

Infatti, se il principio di «neutralizzazione» fa già parte delle regole proprie della gestione di riferimento in forza delle precedenti pronunce della Corte costituzionale — sentenza n. 264/1994 per la gestione ordinaria del settore privato, sentenza n. 433/1999 per gli agenti di commercio iscritti alla gestione cd. ENASARCO, sentenza n. 173/2018 per la gestione speciale INPS per lavoratori autonomi-commercianti, sentenza n. 224/2022 per i lavoratori marittimi — lo stesso troverà necessariamente applicazione per il calcolo della relativa quota della pensione in cumulo, dovendo la norma di riferimento propria di ciascuna gestione essere applicata come corretta dalla relativa pronuncia additiva.

Altrimenti, quindi escludendo in sede di cumulo il principio di «neutralizzazione» nell'ambito delle gestioni in cui è stato già riconosciuto dalla Corte costituzionale, l'ente previdenziale applicherebbe una norma costituzionalmente illegittima e già dichiarata tale.

Ritenendo, invece, l'art. 1, comma 243, della legge n. 228/2012 come preclusivo della possibilità di valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale riferite alle regole proprie della



gestione previdenziale pubblica «dipendenti dello Stato» (art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973), si creerebbe, pertanto, un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei soli *ex* dipendenti pubblici in relazione ai periodi di servizio alle dipendenze dello Stato.

Infatti, all'esito dell'approfondimento istruttorio svolto nell'ambito del presente giudizio risulta che l'importo della cd. «quota A» della pensione riferibile alla gestione pubblica del sig. C. sarebbe aumentato di euro 1.392,95 mensili lordi qualora l'odierno ricorrente non avesse svolto affatto l'attività di docente supplente presso un istituto pubblico oppure se avesse svolto la predetta attività presso un istituto privato, potendo in tale ultimo caso «neutralizzare» la retribuzione penalizzante secondo le regole proprie della «gestione AGO» (Assicurazione generale obbligatoria).

4.2. La pensione in regime di cumulo *ex* art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012 ed il confronto con le altre opzioni disponibili per l'interessato, con specifico riguardo al regime di totalizzazione previsto dal decreto legislativo n. 42/2006.

Sempre in accoglimento dell'invito formulato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 110/2025, è utile confrontare le conclusioni appena raggiunte in riferimento alla pensione in regime di cumulo con la disciplina in materia di totalizzazione di periodi assicurativi, introdotta dal decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42.

4.2.1. In primo luogo, deve essere evidenziato che la presenza all'interno dell'ordinamento di più regimi opzionali — la ricongiunzione, la totalizzazione ed il cumulo — per conseguire l'accesso ad un trattamento pensionistico da parte dei lavoratori con contributi versati in più gestioni previdenziali, corrisponde ad una scelta discrezionale del legislatore che non prevede alcun obbligo per l'interessato di optare per la soluzione meno onerosa per il sistema previdenziale.

Infatti, nell'ordinamento attuale esiste un'unica disposizione — destinata ad operare nei confronti dei lavoratori che al 31 dicembre 1995 avevano un'anzianità contributiva pari o superiore a 18 anni — che prevede espressamente un meccanismo del cd. «doppio calcolo», consistente nel confronto tra la pensione liquidata con il sistema interamente retributivo e la pensione liquidata secondo il sistema misto (retributivo per l'anzianità ante 1° gennaio 2012 e contributivo per le anzianità successive), con l'espressa previsione che il trattamento effettivamente riconosciuto all'interessato deve essere quello più basso tra i due importi (art. 1, comma 707, della legge n. 190/2014).

Pertanto, l'esperienza pratica dimostra che tale ultima disposizione trova di frequente applicazione nel senso di riconoscere la pensione interamente retributiva in quanto più bassa rispetto a quella in regime misto con il riconoscimento della quota contributiva: contrariamente all'opinione comune, non sempre il sistema retributivo è più vantaggioso rispetto al sistema contributivo, in particolare in presenza di carriere lunghe con livelli retributivi tendenzialmente stabili.

Viceversa, la circostanza che nessuna previsione normativa obblighi l'interessato a fare un doppio calcolo preventivo del trattamento pensionistico secondo le regole dei regimi di totalizzazione e di cumulo, per poi avere diritto al trattamento peggiore dei due, dimostra che nell'intenzione del legislatore il pensionato possa scegliere il regime ritenuto più conveniente in concreto.

D'altro canto, anche la circostanza che si tratta di regimi opzionali destinati a superare le difficoltà di accesso al trattamento pensionistico di lavoratori con carriere discontinue non può portare ad un abbassamento dei livelli di tutela rispetto a coloro che abbiano svolto la propria attività lavorativa sempre nello stesso settore: «è irragionevole ed è in contrasto con l'art. 3 della Costituzione che le norme censurate, benché siano volte a colmare uno svantaggio (come la difficoltà di conseguire il minimo contributivo per l'accesso al trattamento pensionistico), si traducano in un danno e producano l'effetto di depauperare il trattamento pensionistico a cui l'assicurato avrebbe virtualmente diritto» (Corte Costituzionale, sentenza n. 224/2022).

Pertanto, deve essere ricordato che anche una pensione in regime di cumulo rappresenta una prestazione di carattere previdenziale — senza alcun elemento di natura assistenziale — in quanto corrisponde esattamente alla somma dei trattamenti pensionistici corrispondenti ai periodi di attività lavorativa svolta (o, comunque, ai periodi agli stessi integralmente equiparati).

Il sig. C. ha ottenuto la pensione di vecchiaia in regime di cumulo all'età di 66 anni e 7 mesi (età per l'accesso alla pensione di vecchiaia all'epoca prevista per la generalità dei lavoratori subordinati) e con circa 35 anni e 4 mesi di contributi versati (quindi, con oltre 15 anni di contributi in più rispetto al requisito minimo di 20 anni): la circostanza che abbia potuto conseguire il diritto ad una quota di pensione calcolata secondo le regole di calcolo su base retributiva, in modalità di cumulo *pro quota* delle prestazioni calcolate dalle singole gestioni previdenziali in cui è stato iscritto nel corso della propria carriera lavorativa, corrisponde alla situazione della generalità dei lavoratori della stessa età ed anzianità contributiva.

In altri termini, la circostanza che la pensione di vecchiaia sia stata conseguita in regime di cumulo gratuito di periodi contributivi presso diverse gestioni previdenziali non rappresenta certamente una situazione di privilegio rispetto alla generalità dei lavoratori nell'analoga posizione, ma il riconoscimento della pari dignità di tutte le attività lavorative.



D'altro canto, diversamente dalla regola del doppio calcolo *ex art. 1, comma 707, della legge n. 190/2014*, non esiste alcuna previsione legislativa che obblighi l'interessato a fare una preventiva simulazione tra la ricongiunzione, la totalizzazione ed il cumulo per poi avere il diritto a conseguire solo la prestazione meno conveniente.

In presenza di tre diversi regimi opzionali, con facoltà di libera scelta di quello più conveniente per l'interessato, ciascuno di tali regimi deve assicurare la piena legittimità costituzionale delle regole applicate al proprio interno.

Infatti, in materia di tutela dei diritti dei lavoratori sarebbe difficilmente sostenibile la legittimità costituzionale di disposizioni discriminatorie per il solo fatto che l'interessato abbia spontaneamente scelto di aderire ad una particolare tipologia di rapporto (previdenziale o lavorativo che sia: in questo caso, il rapporto previdenziale corrispondente alla pensione in cumulo, con una quota di pensione retributiva) invece che aderire ad altri regimi presumibilmente meno tutelanti seppure costituzionalmente legittimi (ad es., in ambito previdenziale, la ricongiunzione o la totalizzazione).

Infine, deve essere rilevato che nell'ordinamento previdenziale attuale i trattamenti pensionistici previdenziali possono essere legittimamente calcolati con un sistema di calcolo retributivo, contributivo o misto in considerazione di diverse variabili, ma a prescindere dai criteri di calcolo utilizzati si tratta sempre di prestazioni di carattere previdenziale parametriche — seppure non sempre in misura direttamente proporzionale — sugli anni di attività lavorativa e sui compensi percepiti per tale attività (rappresentando i contributi previdenziali di regola una percentuale dei compensi medesimi, anche se alcune gestioni prevedono obblighi contributivi minimi in misura fissa).

Di conseguenza, la circostanza che il principio di «neutralizzazione» sia stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale limitatamente ai trattamenti pensionistici calcolati con il sistema retributivo non costituisce un giudizio di valore sulla maggiore o minore tutela di determinate categorie di pensionati, ma attiene esclusivamente alle regole tecniche proprie di calcolo della pensione retributiva oppure della relativa «quota A» nel caso di calcolo secondo il criterio misto.

Trattandosi, appunto, di un correttivo tecnico al sistema di calcolo indispensabile per prevenire la violazione dei fondamentali principi costituzionali in relazione ad alcune fattispecie peculiari, lo strumento di «neutralizzazione» resta costituzionalmente necessitato anche nell'ambito del calcolo delle quote di pensione retributiva o mista (limitatamente alla «quota A»), di competenza delle singole gestioni per le pensioni di vecchiaia in regime di cumulo.

Viceversa, il problema dell'eventuale «neutralizzazione» non può mai porsi negli stessi termini finora prospettati dalla giurisprudenza costituzionale per il calcolo retributivo nell'ambito delle pensioni calcolate secondo il criterio contributivo, in quanto solo nel primo caso l'importo del trattamento pensionistico — o della relativa quota — è parametrato esclusivamente sulle retribuzioni più recenti.

4.2.2. In secondo luogo, deve essere rilevato che proprio l'analogia tra l'art. 1, comma 243, della legge n. 228/2012 in materia di cumulo e l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2006 permette di evidenziare la *ratio* dell'obbligo di conferimento integrale che non è in contrasto con il principio di «neutralizzazione».

Infatti, l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2006 dispone quanto segue: «La totalizzazione è ammessa a condizione che riguardi tutti e per intero i periodi assicurativi di cui al comma 1. La richiesta di restituzione dei contributi, ove prevista, presentata successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, preclude il diritto all'esercizio della facoltà di totalizzazione».

Il primo periodo dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2006 è del tutto analogo all'art. 1, comma 243, della legge n. 228/2012: «La facoltà di cui al comma 239 deve avere ad oggetto tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati presso le gestioni di cui al medesimo comma 239».

Tuttavia, proprio la precisazione contenuta al secondo periodo dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2006 fa emergere con chiarezza la *ratio* dell'obbligo di conferimento integrale — quella di evitare che l'interessato possa operare una selezione dei periodi da conferire in totalizzazione (o in cumulo) per poi ottenere il rimborso dei contributi versati nelle gestioni ritenute non essenziali al fine del calcolo del trattamento pensionistico.

Viceversa, in base al principio di «neutralizzazione», i contributi previdenziali versati in corrispondenza ai periodi di minore retribuzione restano comunque definitivamente acquisiti dall'ente previdenziale, in quanto la «neutralizzazione» è limitata alla sola mancata considerazione della retribuzione relativa al periodo che incide negativamente sul calcolo dello stipendio di riferimento ai fini pensionistici.

4.2.3. Da ultimo, deve essere evidenziato che il caso deciso dalla Corte di cassazione, Sezione lavoro, nella sentenza 16 febbraio 2023, n. 4845 (richiamata al punto 6 della sentenza n. 110/2025 della Corte costituzionale con l'invito a confrontarsi con l'indirizzo giurisprudenziale ivi espresso) attiene ad una fattispecie del tutto peculiare di un soggetto che, dopo aver ottenuto una pensione di anzianità in regime di totalizzazione, conseguiva la rivalutazione contributiva per pregressa esposizione ad amianto e quindi, una volta raggiunta l'anzianità anagrafica per la pensione di vecchiaia, proponeva la domanda di «neutralizzazione» dell'intero periodo di contribuzione alla «Gestione separata», pari a 429



settimane (più di 8 anni) temporalmente collocate prima del 31 dicembre 1992 e, presumibilmente, almeno in parte coincidenti con il periodo della rivalutazione contributiva per pregressa esposizione ad amianto riconosciuta successivamente (essendo specificato nel testo della sentenza che anche tale rivalutazione era da collocarsi prima del 31 dicembre 1992). Pertanto, la Corte di cassazione esclude «i presupposti per poter anche solo dubitare della legittimità costituzionale di una disciplina del genere» (quella prevista dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2006), per l'evidente distanza tra le domande formulate dal ricorrente ed i presupposti di «neutralizzazione» enunciati dalla Corte costituzionale con le sentenze introduttive del predetto principio.

4.3. La disciplina del regime di cumulo *ex* art. 16 della legge n. 233/1990, ritenuta irrilevante ai fini dell'applicabilità del principio di «neutralizzazione» dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 173/2018.

Sempre per completezza, è utile evidenziare che nel caso trattato dalla sentenza n. 173/2018 della Corte costituzionale e deciso con l'applicazione del principio di «neutralizzazione» anche alle regole di liquidazione del trattamento pensionistico della gestione speciale INPS per lavoratori autonomi-commercianti, parametrati sul reddito d'impresa (art. 5, comma 1, della legge n. 233/1990 e art. 1, comma 18, della legge n. 335/1995) né il giudice *a quo* (la Corte d'appello di Trieste) né la stessa Corte costituzionale individuano specificamente l'ulteriore disciplina che aveva permesso all'interessato di conseguire la pensione di vecchiaia cumulando la contribuzione versata in due gestioni diverse.

Infatti, la sentenza n. 173/2018 della Corte costituzionale si limita a riportare i seguenti elementi (provenienti dall'ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Trieste): «[i]l ricorrente aveva rappresentato di essere titolare di pensione di vecchiaia avente decorso dal 1° luglio 2010 (avendo utilizzato la “finestra” del 1° luglio dell'anno successivo al compimento del cinquantanovesimo anno di età), ottenuta con il cumulo della contribuzione versata, prima come lavoratore dipendente (numero 112 settimane) e, poi, come lavoratore autonomo-commerciante (numero 1842 settimane dal 1° ottobre 1975 al 30 giugno 2010), il tutto per una retribuzione pensionabile di euro 1.275,89 mensili».

Tuttavia, dalla fattispecie descritta risulta agevolmente desumibile che la disciplina che aveva consentito al sig. ... (il ricorrente nel caso deciso dalla Corte costituzionale nel 2018) di conseguire la pensione di vecchiaia in cumulo era l'art. 16 (Cumulo dei periodi assicurativi) della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi) che tutt'ora dispone quanto segue:

«1. Per i lavoratori che liquidano la pensione in una delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi con il cumulo dei contributi versati nelle medesime gestioni o nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, l'importo della pensione è determinato dalla somma:

a) della quota di pensione calcolata, ai sensi degli articoli 5 e 8, sulla base dei periodi di iscrizione alle rispettive gestioni;

b) della quota di pensione calcolata, con le norme dell'assicurazione generale obbligatoria, sulla base dei periodi di iscrizione alla medesima dei lavoratori dipendenti.

2. Gli oneri relativi alle quote di pensione di cui al comma 1 sono a carico delle rispettive gestioni assicurative.

3. Resta ferma per l'assicurato la facoltà di avvalersi delle disposizioni di cui alla legge 7 febbraio 1979, n. 29.»

Si tratta di una disciplina del tutto analoga a quella del cumulo gratuito prevista dall'art. 1, commi 239 ss., della legge n. 228/2012 con l'estensione generalizzata a tutte le gestioni previdenziali.

Infatti, se nel sistema del cumulo gratuito *ex* legge n. 228/2012 la previsione esplicita dell'obbligo di conferire tutti i contributi si giustifica dalla circostanza che INPS non ne ha la disponibilità diretta, l'art. 16 della legge n. 233/1990 ottiene sostanzialmente lo stesso effetto con la previsione che l'importo della pensione è determinato dalla somma delle quote calcolate sulla base dei periodi di iscrizione in ciascuna delle due gestioni considerate ai fini del cumulo, senza alcuna previsione di possibilità di selezione da parte dell'interessato.

4.4. L'irrilevanza ai fini del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge n. 965/1965.

In tale contesto normativo complessivamente ricostruito, deve essere pienamente condivisa l'osservazione della sentenza n. 110/2025 della Corte costituzionale (punto 5 in diritto) circa la mancata rilevanza, ai fini della decisione, delle censure di legittimità costituzionale mosse all'art. 3, primo comma, della legge n. 965/1965 relativo alla «gestione enti locali», in quanto il ricorrente non richiede la «neutralizzazione di alcuna contribuzione presente in tale gestione».

4.5. L'irrilevanza ai fini della decisione dell'art. 2, primo comma, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973.

Sempre in accoglimento dell'invito contenuto nella sentenza n. 110/2025 della Corte costituzionale (punto 8 in diritto), si conferma che nel caso del sig. C. non può trovare applicazione l'art. 2, primo comma, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, secondo il quale «[i]l trattamento di quiescenza previsto dal presente testo unico non spetta: [...] al personale civile non di ruolo assunto temporaneamente per periodi inferiori a un anno





e al personale supplente delle scuole di istruzione primaria e secondaria e degli istituti professionali e di istruzione artistica; detti dipendenti sono iscritti, ai fini di quiescenza, all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti».

Infatti, per effetto dell'art. 24, comma 15, della legge n. 67/1988, detto personale, «è assoggettato, a decorrere dal 1° gennaio 1988, alla ritenuta in conto entrata Tesoro nella misura e con le norme previste per i dipendenti civili e militari dello Stato» e che «dalla stessa data cessa per il personale medesimo l'iscrizione, ai fini di quiescenza, alla assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti», con conseguente applicazione, anche per esso, delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti pubblici, dettate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973.

*5. La rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012.*

Il ricorso del sig. C. è finalizzato ad ottenere l'applicazione del principio di «neutralizzazione» — già riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con riferimento a diverse gestioni previdenziali (sentenza n. 264/1994 per la gestione ordinaria del settore privato, sentenza n. 433/1999 per gli agenti di commercio iscritti alla gestione cd. ENASARCO, sentenza n. 173/2018 per la gestione speciale INPS per lavoratori autonomi-commercianti, sentenza n. 224/2022 per i lavoratori marittimi) — anche con riferimento alla pensione retributiva della gestione pubblica, più precisamente alla «quota A» della pensione stessa (quella calcolata con il metodo retributivo).

Come evidenziato meglio al punto 4.1. *supra*, la fattispecie oggetto delle censure risulta regolata dal combinato disposto dell'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012 (tutti integralmente riportati al predetto punto 4.1.) e, per l'effetto del rinvio operato da tale ultimo comma, dall'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 che disciplina le modalità di calcolo della quota di pensione di vecchiaia in regime di cumulo corrispondente all'ultimo anno di iscrizione del sig. C. alla gestione pubblica quale docente supplente per il Ministero dell'....

In particolare, l'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, relativo alla cd. «gestione Stato», impone di considerare come base di calcolo della «quota A» della predetta quota della pensione di cumulo l'ultima retribuzione del sig. C. quale dipendente del Ministero dell'...: «Ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile, costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione e dagli assegni o indennità pensionabili sottoindicati, integralmente percepiti».

Invece, nell'ipotesi di riconoscimento della valenza del principio di «neutralizzazione» anche nell'ambito della «gestione Stato», come precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 110/2025, il rinvio operato dall'art. 1, comma 245, della legge n. 228/2012 comporterebbe la liquidazione della «quota A» della quota pubblica della pensione del ricorrente in base all'art. 3, comma 1, della legge n. 695/1965 che fa riferimento alla «retribuzione annua contributiva riferita alla data di cessazione dal servizio» nell'ambito della cd. «gestione enti locali», risultando pertanto, quale parametro di riferimento per il calcolo, l'ultima retribuzione del sig. C. quale dipendente del Comune di ....

Pertanto, questo Giudice è tenuto a fare applicazione di tutte le predette disposizioni — l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012 per la disciplina generale della pensione di vecchiaia in regime di cumulo, l'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 per il calcolo della quota della pensione pubblica secondo le regole della «gestione Stato» nel caso della mancata affermazione del principio di «neutralizzazione» e l'art. 3, comma 1, della legge n. 695/1965 per il calcolo della quota della pensione pubblica secondo le regole della «gestione enti locali» nel caso della positiva affermazione del principio di «neutralizzazione» nell'ambito della «gestione Stato» — e segnatamente nella parte in cui tale combinato disposto non prevede la possibilità di «neutralizzare» il periodo che incide negativamente sull'importo della pensione del ricorrente; donde, l'esigenza della risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni — per la parte evidenziata e nei termini *infra* rappresentati — prima di dare alle stesse disposizioni puntuale applicazione per il corretto calcolo di quanto di spettanza del richiedente ai fini pensionistici.

In particolare, solo un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche quando applicato per il calcolo della quota di «gestione pubblica» della pensione di vecchiaia in regime di cumulo ai sensi dell'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012, nella parte in cui non prevede la possibilità di «neutralizzare» le retribuzioni da docente supplente negli ultimi tre anni prima del pensionamento, con la conseguente applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge n. 695/1965 della «gestione enti locali», permetterebbe l'accoglimento della domanda del sig. C.

Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata dal ricorrente.



6. La non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012: prima valutazione generale alla luce della giurisprudenza costituzionale.

6.1. Quanto al secondo «filtro» di accesso al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, l'art. 23 della legge n. 87/1953 assegna al Giudice del processo principale il potere-dovere di accertare, in linea di mera delibazione, e dunque *prima facie*, se, in riferimento alla norma di cui egli debba fare applicazione, sussista un dubbio di legittimità costituzionale in relazione a disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate, con conseguente sospensione dell'applicazione della norma medesima, e rimessione della questione medesima alla Corte costituzionale.

Con riferimento alle disposizioni da applicare per la determinazione del trattamento pensionistico del sig. C., tale dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012, trova il conforto in puntuali precedenti pronunce della Corte costituzionale riferite a norme caratterizzate da forte analogia della disciplina e, ad avviso di questo Giudice, anche dall'identità di *ratio*.

6.2. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio di «neutralizzazione» è stato applicato, a partire dalla sentenza n. 264/1994, nell'ambito del sistema di computo retributivo del trattamento pensionistico, alla contribuzione accreditata successivamente alla maturazione dell'anzianità contributiva minima ai fini del diritto alla pensione, con riferimento alla retribuzione pensionabile percepita nell'ultimo arco temporale — più o meno ampio — antecedente alla data del pensionamento.

In particolare, con la sentenza n. 264/1994 — originata dal caso di «un lavoratore che, dopo 30 anni di servizio alle dipendenze di una Cassa di risparmio come impiegato di concetto, aveva prestato per un triennio attività estremamente limitata come lavoratore agricolo» — la Corte costituzionale ha riaffermato «in radice e in termini più generali» il principio per cui «è palesemente contrario al principio di razionalità di cui all'art. 3 della Costituzione — “che implica l'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità” (sentenza n. 421 del 1991) che all'inserimento di un periodo di contribuzione obbligatoria nella base di calcolo della pensione consegua, in un sistema che prende in considerazione per la determinazione della retribuzione pensionabile solo l'ultimo periodo lavorativo (in quanto si presume più favorevole per il lavoratore), come unico effetto, un depauperamento del trattamento pensionistico di vecchiaia rispetto a quello già ottenibile ove in tale periodo non vi fosse stata contribuzione alcuna ed il periodo stesso non fosse stato quindi computabile a nessun effetto (neppure, quindi, ai fini della determinazione dell'anzianità contributiva): è, cioè, irragionevole e ingiusto che a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponda una riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione».

Di conseguenza, la sentenza n. 264/1994 ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982 n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), nella parte in cui non prevede che, nel caso di esercizio durante l'ultimo quinquennio di contribuzione di attività lavorativa, meno retribuita da parte di un lavoratore che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima».

Il caso esaminato dalla sentenza n. 264/1994 è caratterizzato da rilevanti profili di analogia con quello del sig. C.

In entrambi i casi i ricorrenti avevano svolto, nel periodo temporale di riferimento individuato dalla norma per il calcolo del trattamento pensionistico, un'attività lavorativa più limitata e meno retribuita rispetto a quella svolta in precedenza.

Inoltre, in entrambi i casi gli interessati avrebbero conseguito la pensione di vecchiaia con la stessa decorrenza anche in ipotesi di mancato svolgimento di tale attività meno retribuita, avendo maturato già in precedenza il relativo requisito contributivo minimo.

Al contempo, la Corte costituzionale ha precisato che «[n]é alcun rilievo può essere riconosciuto al fatto che l'interessato, all'atto della cessazione del rapporto con la Cassa di risparmio, non avesse ancora raggiunto l'età minima pensionabile. Si tratta, infatti, di circostanza del tutto estranea rispetto ai termini della questione, posto che quest'ultima non riguarda il momento di maturazione del diritto al trattamento pensionistico, ma l'ammontare di questo al raggiungimento dell'età pensionabile» (sentenza n. 264/1994).

Di conseguenza, deve ritenersi inconferente, in quanto irrilevante, la circostanza che alla data di assunzione come docente supplente il sig. C. non avesse ancora l'età minima prevista per l'accesso alla pensione di vecchiaia, così come la circostanza che la predetta pensione di vecchiaia fosse liquidata in regime di cumulo, essendo, invece, sufficiente il fatto che aveva già raggiunto l'anzianità contributiva minima prevista per il (futuro) accesso alla predetta pensione di vecchiaia in regime di cumulo.



6.3. Risulta particolarmente significativa in relazione al caso di specie pure la sentenza n. 173/2018 con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto applicabile il principio di «neutralizzazione» anche alla gestione speciale INPS per lavoratori autonomi-commercianti, in quanto i «diversificati aspetti delle due discipline pensionistiche non ostano all'applicazione del principio della esclusione dei contributi dannosi anche alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS, in considerazione della stessa valenza generale del suddetto principio, che si impone nell'ordinamento pensionistico al di là del pluralismo delle gestioni e dei regimi».

A sostegno di tale conclusione, la sentenza n. 173/2018 precisa quanto segue: «se, come si è ricordato, il principio di esclusione dei contributi dannosi è chiamato ad assolvere la funzione di costituire un limite intrinseco alla discrezionalità del legislatore nella scelta, ad esso riservata, del criterio di individuazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile (da ultimo, sentenze n. 82 del 2017 e n. 388 del 1995), tale esigenza si configura anche in riferimento al reddito pensionabile, e dunque anche nei confronti del regime previdenziale dei lavoratori autonomi.

Il sistema previdenziale è certamente improntato a logiche di solidarietà e non di mera corrispettività, ma anche per il regime pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS risulta irragionevole che il versamento di contributi correlati all'attività lavorativa prestata dopo il conseguimento del requisito per accedere alla pensione, anziché assolvere alla funzione fisiologica e naturale di incrementare il trattamento pensionistico, determini il paradossale effetto di ridurre l'entità della prestazione».

Sull'identità della *ratio* sottostante al principio di «neutralizzazione», la sentenza n. 173/2018 evidenzia che «[a]d avviso di questa Corte, una volta adempiuti i propri obblighi contributivi e conseguiti i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in ottemperanza alle previsioni normative del sistema di appartenenza, anche nei confronti del lavoratore autonomo la prosecuzione dell'attività lavorativa e della correlata contribuzione dopo la maturazione dei predetti requisiti non può comportare una riduzione del trattamento “virtualmente” conseguito in tale momento».

Inoltre, è utile precisare che anche nel caso che ha originato la sentenza n. 173/2018 la questione riguardava, nello specifico, il calcolo della quota della pensione di cumulo tra due gestioni, da lavoro dipendente e da lavoro autonomo (per l'approfondimento sui profili di analogia tra le due discipline di cumulo *ex art. 1*, commi 239 ss., della legge n. 228/2012 ed *ex art. 16* della legge n. 233/1990 si rinvia al punto 4.3. *supra*).

6.4. Infine, devono essere ricordate le sentenze della Corte costituzionale che hanno riconosciuto l'applicabilità di «neutralizzazione», quale espressione di un principio generale finalizzato a prevenire che una «contribuzione aggiuntiva, rispetto al requisito contributivo minimo» comporti «un depauperamento del trattamento pensionistico» (punto 7.2 del diritto della sentenza n. 224/2022), anche ai casi particolari degli agenti di commercio iscritti alla gestione cd. ENASARCO (sentenza n. 433/1999) e di lavoratori marittimi (sentenza n. 224/2022).

6.5. In tale contesto, il principale elemento di differenziazione della disciplina della pensione retributiva della gestione pubblica rispetto a quella privata o dei lavoratori autonomi è rappresentato dal riferimento alla retribuzione dell'ultimo anno di servizio, rispetto ai periodi più ampi previsti nelle altre gestioni.

Si tratta di una scelta connotata dall'intento di assicurare una maggiore tutela ai dipendenti pubblici, prendendo a riferimento la retribuzione corrispondente all'ultimo scatto della progressione economica raggiunta.

Tale scelta discrezionale del legislatore, sicuramente vantaggiosa per il dipendente in presenza di una carriera continuativa, presenta gli stessi profili di criticità — cui la giurisprudenza costituzionale ha inteso porre rimedio con il principio di «neutralizzazione» — nell'ipotesi di un'eventuale discontinuità del percorso lavorativo, in quanto crea il rischio di portare alla conseguenza irrazionale, oltre che intrinsecamente irragionevole, per cui ad un maggior numero di anni di lavoro corrisponde un minore trattamento pensionistico.

Infatti, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, la durata più o meno lunga del periodo temporale di riferimento rappresenta un elemento meramente accessorio, mentre l'unico requisito essenziale per l'applicazione del principio di «neutralizzazione» è rappresentato dal superamento dell'anzianità contributiva minima.

6.6. Anche la circostanza della prosecuzione da parte del sig. C. del lavoro come docente supplente da pensionato — evidenziata nelle difese di INPS — appare del tutto irrilevante ai fini della verifica della possibilità di applicare il principio di «neutralizzazione», in quanto detta circostanza si configura come «estrinseca», e dunque del tutto indifferente, rispetto alla fattispecie oggetto del decidere.

6.7. Da ultimo, ad avviso di questo rimettente i termini della questione non cambiano nemmeno in relazione alla circostanza che il principio di «neutralizzazione» invocato dal ricorrente con riferimento alle regole di calcolo della pensione retributiva proprie della gestione pubblica dovrà essere in concreto operato quale regola propria della relativa gestione in virtù del rinvio operato dall'art. 1, comma 245, della legge n. 228/2012, nell'ambito della pensione di vec-





chiaia in regime di cumulo *ex art. 1, comma 239, della legge n. 228/2012*, non essendo a tal fine preclusivo il successivo comma 243 sull'obbligo del conferimento integrale in cumulo di tutti i contributi. Si rinvia a quanto più ampiamente argomentato sul tema ai punti 4.1, 4.2 e 4.3 *supra*.

6.8. Così ricostruito in termini generali il profilo della non manifesta infondatezza della questione alla luce della giurisprudenza costituzionale, i relativi dubbi di legittimità costituzionale saranno prospettati con riferimento ai singoli puntuali parametri costituzionali ai successivi punti 8, 9 e 10, previa verifica — al punto 7 *infra* — circa la possibilità o meno di procedere direttamente all'interpretazione costituzionalmente orientata.

7. *L'impossibilità di procedere direttamente all'interpretazione costituzionalmente orientata.*

Quanto argomentato al precedente punto 6 in merito ai principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e all'identità di *ratio* delle disposizioni di legge da applicare con quelle già oggetto di pronunce additive del principio di «neutralizzazione», implica la necessità di valutare la possibilità di procedere direttamente all'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in materia di calcolo del trattamento pensionistico della gestione pubblica.

7.1. Al riguardo giova premettere, che la Corte costituzionale (sentenza n. 42/2017, punto 2.2 del diritto) ha affermato il principio secondo cui «[a] fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al “tenore letterale della disposizione”, questa Corte ha già avuto modo di affermare che “la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità” (sentenza n. 221 del 2015). Si tratta di orientamento ormai consolidato, in virtù del quale può ben dirsi che “se l'interpretazione prescelta dal giudice rimettente sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito” (sentenze nn. 95 e 45 del 2016, n. 262 del 2015; nonché, nel medesimo senso, sentenza n. 204 del 2016). Se, dunque, “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)” (sentenza n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile.»

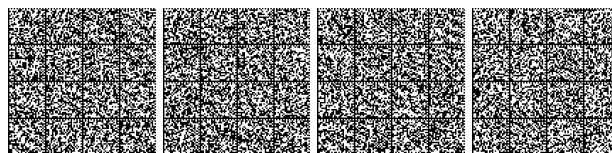
7.2. Come già rappresentato al punto 2 *supra*, l'applicazione diretta del principio di «neutralizzazione» anche all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 ai fini della calcolo della relativa quota di pensione di vecchiaia in regime di cumulo è stata ritenuta possibile dal giudice ordinario di primo grado che si è pronunciato sul ricorso del sig. C. (Tribunale di Arezzo, sentenza n. 297/2021, annullata dalla successiva sentenza n. 574/2022 della Corte d'appello di Firenze, Sezione lavoro, dichiarativa del difetto di giurisdizione del giudice ordinario), così come anche nella fattispecie che ha portato alla sentenza della Corte costituzionale n. 173/2018 il giudice delle prime cure aveva già applicato il principio di «neutralizzazione» in via interpretativa alla gestione dei lavoratori autonomi (sentenza n. 24/2015 del Tribunale di Pordenone, impugnata dinanzi alla Corte d'appello di Trieste, con il giudice di secondo grado che sollevava la questione di legittimità costituzionale, poi accolta).

7.3. Sul tema, questo Giudice ritiene maggiormente rispettosa dei principi costituzionali l'impostazione per cui l'interpretazione costituzionalmente orientata non possa andare oltre il tenore letterale delle disposizioni da applicare, anche in ipotesi di particolare evidenza circa l'identità di *ratio* con le norme già dichiarate oggetto di pronunce additive del principio di «neutralizzazione».

In tale evenienza, la rimessione della questione alla Corte costituzionale si appalesa, invece, come doverosa non solo per rispettare il ruolo proprio della Corte costituzionale sancito dall'art. 134 della Costituzione, ma anche per assicurare una più rapida definizione del singolo giudizio (in quanto un'eventuale pronuncia basata sull'interpretazione costituzionalmente orientata sarebbe certamente oggetto di impugnazione), nonché — più in generale — il rispetto del principio della certezza del diritto già a partire dalla sua applicazione in sede amministrativa.

8. *La mancata previsione di «neutralizzazione» nella gestione pubblica, anche ai fini della pensione di vecchiaia in regime di cumulo, ed il parametro costituzionale della ragionevolezza e razionalità ex art. 3 della Costituzione.*

Alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata al precedente punto 6, il dubbio della legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012, nella parte in cui non è prevista la possibilità di «neutralizzare» i periodi di contribuzione aggiuntivi rispetto a quello minimo richiesto per l'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia, anche se conseguito in regime di cumulo, si pone in primo luogo in relazione al principio della ragionevolezza (così, sentenze della Corte costituzionale n. 224/2022 e n. 173/2018), inteso anche quale principio di razionalità (così, sentenza n. 264/1994), *ex art. 3 della Costituzione*.





In particolare, la sentenza n. 264/1994 della Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, della legge n. 297/1982, nella parte in cui non prevede la possibilità di escludere dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima, nel caso di esercizio nell'ultimo quinquennio di attività lavorativa meno retribuita da parte di un lavoratore che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, in modo da assicurare la liquidazione di una pensione non inferiore a quella che sarebbe altrimenti spettata al raggiungimento dell'età pensionabile.

Tale dichiarazione di illegittimità costituzionale è riferita sia al palese contrasto con il «principio di razionalità di cui all'art. 3 della Costituzione» (cfr. la citazione estesa al punto 6.2 *supra*) sia agli articoli 36 — sotto il profilo della «proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo» — e 38, secondo comma, della Costituzione. in relazione al principio dell'adeguatezza (v. punto 9 *infra*).

In particolare, con riferimento al parametro dell'art. 3 della Costituzione, la sentenza n. 264/1994 ritiene palesemente irrazionale, in quanto «irragionevole e ingiusto che a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponda una riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione».

Anche la successiva sentenza n. 433/1999, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 10 e 37 della legge n. 12/1973 («gestione ENASARCO»), individua un palese contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione sia con l'art. 38 della Costituzione nella parte in cui non prevedono «nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, che la pensione di vecchiaia non possa essere liquidata in misura inferiore a quella calcolata sulla base della sola contribuzione minima», in quanto «dopo il perfezionamento del requisito minimo contributivo, l'ulteriore contribuzione (obbligatoria, volontaria o figurativa), mentre vale ad incrementare il livello di pensione già consolidato, non deve comunque compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata sino a quel momento».

La sentenza n. 173/2018 della Corte costituzionale, in materia di trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi, accoglie la questione di illegittimità costituzionale della relativa disciplina, nella parte in cui non prevede il principio di «neutralizzazione» dei periodi con redditi più bassi che incidono negativamente sulla misura della pensione, se ulteriori rispetto alla prescritta anzianità contributiva minima, con riferimento esclusivo al parametro costituito dall'art. 3 della Costituzione e l'assorbimento degli ulteriori parametri evocati dal giudice rimettente («articoli 35, primo comma, e 38, primo e secondo comma, della Costituzione»).

Da ultimo, anche la sentenza n. 224/2022 della Corte costituzionale, in materia di trattamento pensionistico dei lavoratori marittimi, ha censurato la mancata previsione della «neutralizzazione» con riferimento sia all'art. 3 della Costituzione sia agli articoli 36 e 38, secondo comma, della Costituzione.

In particolare, la sentenza n. 224/2022 rileva che «è irragionevole ed è in contrasto con l'art. 3 della Costituzione che le norme censurate, benché siano volte a colmare uno svantaggio (come la difficoltà di conseguire il minimo contributivo per l'accesso al trattamento pensionistico), si traducano in un danno e producano l'effetto di depauperare il trattamento pensionistico a cui l'assicurato avrebbe virtualmente diritto».

Anche nel caso del ricorrente tale palese irragionevolezza della riduzione del trattamento pensionistico — derivante dall'applicazione dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 in assenza del correttivo rappresentato dal principio di «neutralizzazione» — risulta dalla constatazione che lo svolgimento dell'attività di insegnamento nei tre anni precedenti al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia, avendo lo stesso già non solo raggiunto, ma anche ampiamente superato l'anzianità contributiva minima prevista per l'accesso al trattamento previdenziale, determina la pensione in quota gestione pubblica pari a circa euro 1.100,00 invece di circa euro 2.500,00 che sarebbe spettata al medesimo se non avesse svolto la predetta attività.

Pertanto, ad avviso di questo rimettente, risulterebbe violato in primo luogo il parametro costituzionale dell'art. 3 della Costituzione sotto i profili della ragionevolezza e della razionalità (quale inidoneità del mezzo rispetto al fine), per motivi già ampiamente evidenziati nella giurisprudenza costituzionale con riferimento a disposizioni analoghe.

*9. La mancata previsione di «neutralizzazione» nella gestione pubblica, anche ai fini della pensione di vecchiaia in regime di cumulo, ed i parametri degli articoli 36 e 38, secondo comma, della Costituzione.*

Alla luce della medesima giurisprudenza costituzionale richiamata al precedente punto 6, il dubbio della legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012, nella parte in cui non è prevista la possibilità di «neutralizzare» i periodi di contribuzione aggiuntivi rispetto a quello minimo richiesto per l'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia, si pone anche con riferimento agli articoli 36 e 38, secondo comma, della Costituzione.



A sostegno di tale conclusione, la sentenza della Corte costituzionale n. 264/1994 evidenzia che la proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro deve essere riferita all'intero servizio attivo, essendo non solo irragionevole, ma anche in contrasto con i principi degli articoli 36 e 38, secondo comma, della Costituzione, una riduzione dell'importo spettante al pensionato disposta da una norma di legge in conseguenza di svolgimento di nuove attività di lavoro meno retribuite dopo aver raggiunto l'anzianità contributiva minima: «tale depauperamento, incidendo in questo caso sulla proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo, viola anche l'art. 36, oltre che il principio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, della Costituzione».

Il medesimo profilo di violazione — in caso di una disciplina normativa che faccia riferimento al periodo retributivo più recente, senza possibilità di «neutralizzare» i periodi di minore retribuzione successivi al raggiungimento del requisito contributivo minimo — è ravvisato anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 224/2022: «viola, altresì, gli articoli 36 e 38, secondo comma, della Costituzione, poiché non rispetta la giusta proporzione tra attività di lavoro prestato, relativa retribuzione, e quantificazione della prestazione pensionistica».

Sul punto, è utile richiamare anche la sentenza della Corte costituzionale n. 433/1999 che individua la doppia *ratio decidendi* delle precedenti pronunce n. 428/1992 e n. 264/1994 — «ma anche altre pronunce (come le sentenze n. 427 del 1997, n. 388 del 1995, n. 307 del 1989, n. 822 del 1988)» — «proprio nel rilievo che, dopo il perfezionamento del requisito minimo contributivo, l'ulteriore contribuzione (obbligatoria, volontaria o figurativa), mentre vale ad incrementare il livello di pensione già consolidato, non deve comunque poter compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata *in itinere*: effetto, quest'ultimo, che sarebbe infatti da considerare palesemente contrastante con gli articoli 3 e 38 della Costituzione (v., in particolare, sentenza n. 388 del 1995)».

La rilevanza del contrasto tra la disposizione dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012, in assenza del correttivo rappresentato dal principio di «neutralizzazione», ed i parametri costituzionali degli articoli 36 e 38, secondo comma, della Costituzione emerge anche in questo caso dalla constatazione che ad un maggior impegno lavorativo — ulteriore rispetto a quello previsto quale requisito minimo di accesso al trattamento pensionistico — corrisponde una rilevante riduzione dell'importo del trattamento medesimo, tale da incidere in misura non indifferente anche sull'adeguatezza dell'assegno percepito rispetto alle esigenze di vita del lavoratore in quiescenza.

*10. La mancata previsione di «neutralizzazione» nella gestione pubblica, anche ai fini della pensione di vecchiaia in regime di cumulo, ed i parametri degli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione.*

Per completezza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012, nella parte in cui non è prevista la possibilità di «neutralizzare» i periodi di contribuzione aggiuntivi rispetto a quello minimo richiesto per l'accesso al trattamento pensionistico, deve essere prospettata anche con riferimento agli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione.

Infatti, qualora il principio di «neutralizzazione» — prospettato nei termini in cui *supra* — dovesse essere escluso per i soli iscritti alla gestione pubblica, si potrebbe configurare una violazione del principio dell'eguaglianza (art. 3, primo comma, della Costituzione), in contrasto con il dovere del legislatore di tutelare «il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma della Costituzione), in quanto principio fondante della Repubblica (art. 1, primo comma, della Costituzione), nonché con il riconoscimento del particolare valore sociale dell'attività di «pubblici impiegati [che] sono al servizio esclusivo della Nazione» (art. 98, primo comma, della Costituzione).

In particolare, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore una ragionevole differenziazione delle tutele previdenziali nel settore pubblico e privato, sarebbe poco coerente con il quadro di tutti i principi costituzionali nei termini sopra delineati una disciplina legislativa che determini la possibilità di riduzione della misura del trattamento pensionistico nei confronti dei soli dipendenti pubblici, quale conseguenza dello svolgimento, negli ultimi anni di carriera ed avendo già maturato l'anzianità contributiva minima prevista, di attività meno retribuite.

La rilevanza del contrasto tra la disposizione dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012, in assenza del correttivo rappresentato dal principio di «neutralizzazione», ed i parametri costituzionali degli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione emerge anche in questo caso dalla constatazione che ad un maggior impegno lavorativo — del solo dipendente pubblico — può corrispondere una riduzione dell'importo del trattamento medesimo ogni qualvolta la retribuzione nell'ultimo anno di servizio dovesse essere più bassa rispetto a quella degli anni precedenti.



Il paradosso di un tale esito dell'interpretazione della disciplina, ove non espunto dall'ordinamento, porterebbe, in sostanza, ad un disincentivo per il dipendente pubblico con almeno 20 anni di anzianità contributiva ad accettare incarichi meno remunerati rispetto a quelli precedentemente svolti, così conculcando la dignità del lavoratore che potrebbe essere indotto, sulla base di un mero calcolo di convenienza economica, a passare ad un lavoro nel settore privato oppure anche a collocarsi prematuramente a riposo, in entrambi i casi con potenziali perdite di professionalità per il settore pubblico.

*11. Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge n. 228/2012.*

In conclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), come sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio in epigrafe, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della Segreteria della Sezione di cui al dispositivo.

*12. Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.*

*P.Q.M.*

*la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, in composizione monocratica di Giudice unico delle pensioni, sospesa ed impregiudicata ogni ulteriore decisione, di rito e di merito, sul ricorso proposto dal Sig. M. C.*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), anche in combinato disposto con l'art. 1, commi 239, 243 e 245, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), nella parte in cui tali norme non prevedono che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima:*

*1) in riferimento all'art. 3 della Costituzione, prospettata nei termini di cui al punto 8 della motivazione;*

*2) in riferimento agli articoli 36 e 38, secondo comma, della Costituzione, prospettata nei termini di cui al punto 9 della motivazione;*

*3) in riferimento agli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, prospettata nei termini di cui al punto 10 della motivazione.*

*Dispone la sospensione del giudizio in epigrafe;*

*Ordina alla Segreteria della Sezione di provvedere:*

*all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*alla comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;*

*ad ogni altro adempimento di competenza.*

*Spese del giudizio al definitivo.*

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 4 novembre 2025.

*Il Giudice: NIKIFARAVA*

*Il funzionario: ILICETO*



## N. 25

*Ordinanza del 26 settembre 2025 del Tribunale di Varese nel procedimento civile promosso da Valerie SPV S.r.l. e Phoenix Asset Management spa contro R. D.M. e L. B.*

**Esecuzione forzata – Espropriazione forzata – Vendita forzata – Decreto di trasferimento all’aggiudicatario del bene espropriato – Omessa previsione che, con il decreto di trasferimento, il giudice dell’esecuzione emette un ordine di annotazione, a margine della trascrizione del diritto d’uso gravante sul bene pignorato, dell’avvenuta estinzione di tale diritto, ai sensi dell’art. 2812, secondo comma, cod. civ., quando la trascrizione è stata eseguita successivamente all’iscrizione dell’ipoteca giudiziale a garanzia del creditore procedente, o di un creditore intervenuto, che ha chiesto di fare subastare la cosa come libera, e l’usuuario ha ricevuto l’avviso della pendenza della procedura esecutiva con la notifica di un atto contenente le indicazioni previste dall’art. 498 cod. proc. civ. In subordine: omessa previsione che, con il decreto di trasferimento, il giudice dell’esecuzione emette un ordine di cancellazione della trascrizione del diritto d’uso gravante sul bene pignorato.**

– Codice di procedura civile, art. 586.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI VARESE

## SECONDA SEZIONE CIVILE

## ORDINANZA DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

## DI QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Il giudice dell’esecuzione, sciogliendo la riserva dell’ultima udienza, premesso che Il processo esecutivo indicato a margine è stato introdotto da Valerie SPV S.r.l. con unico socio (di seguito, Valerie), rappresentata da Phoenix Asset Management S.p.a. (di seguito, Phoenix), in persona del consigliere delegato Roberto Tavani.

Più precisamente, Phoenix ha pignorato, in rappresentanza della mandataria, il diritto di proprietà spettante agli esecutati R D M e L B sulle unità immobiliari site in Gavirate, via Giacomo Leopardi s.n. c., censite nel catasto fabbricati del suddetto comune, sezione urbana OL, foglio 4, part. 2799, sub. 19 e 36.

La creditrice procedente, nell’atto di pignoramento notificato nell’ottobre 2023, ha evidenziato che sul diritto di proprietà spettante agli esecutati, coniugi in regime di comunione legale (è opportuno precisare che il diritto di proprietà sui suddetti immobili è compreso nella comunione legale tra i coniugi), grava il diritto di uso acquistato da S D M .

L’indicazione contenuta nell’atto di pignoramento ha ottenuto conferma nella certificazione notarile ai sensi dell’art. 567 del codice di procedura civile che è stata prodotta il 23 gennaio 2024 e, con ancor maggiore chiarezza, dai documenti allegati alla memoria della creditrice procedente del 10 dicembre 2024.

È infatti emerso che Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.a. aveva concesso, a titolo di mutuo, nel corso del 2009, la somma di 123.000 euro a S D M .

Il contratto di mutuo (che è stato prodotto come doc. 5 allegato alla citata memoria della creditrice procedente del 10 dicembre 2024) è stato stipulato il 9 novembre 2009 nella forma dell’atto pubblico notarile e si trova ai rogiti del notaio Sergio Rovera di Gavirate, n. 81.518 rep. e 9.519 racc.

Il rogito ha visto la partecipazione della società M.D. Immobiliare S.r.l. Tale società ha infatti concesso l’ipoteca di primo grado sui suddetti immobili a garanzia del mutuo ottenuto da S D M .

Il mutuo con garanzia ipotecaria è stato stipulato alle 12,15 (così è stato attestato nell’ottava pagina del rogito) del 9 novembre 2009. Poco dopo, precisamente alle 13.30 di quello stesso giorno, M.D. Immobiliare S.r.l. ha venduto a S D M il diritto d’uso e a R D M e L B , coniugi in regime di comunione legale tra loro, la proprietà, gravata del suddetto diritto d’uso, sui citati immobili (v. doc. 7 allegato alla citata memoria della creditrice procedente del 10 dicembre 2024).





L'ipoteca a garanzia del mutuo è stata iscritta presso la conservatoria dei registri immobiliari di Varese il 20 novembre 2009 ai n. 21169 reg. gen. e 4812 reg. part. La trascrizione della compravendita è avvenuta sempre il 20 novembre 2009 ai n. 21170 reg. gen. e 12982 reg. part. (come risulta dalla certificazione notarile prodotta ai sensi dell'art. 567 del codice di procedura civile il 23 gennaio 2024). I numeri di iscrizione nel registro generale delle due formalità dimostrano, come previsto dall'art. 2678 del codice civile, l'antioriorità dell'iscrizione dell'ipoteca rispetto alla trascrizione della compravendita.

R d M e L B hanno costituito in fondo patrimoniale il diritto di proprietà gravato del diritto d'uso a favore di S D M con atto del 31 gennaio 2011.

Il credito di Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.a. è stato poi ceduto a Valerie, che, rappresentata da Phoenix, ha pignorato il diritto di proprietà spettante a R D M e L B.

Il perito che è stato nominato, nel suo primo elaborato, depositato il primo agosto 2024, ha ritenuto che in questa procedura potesse essere trasferita soltanto la nuda proprietà sui citati immobili spettante a R d M e L B. Il perito ha quindi provveduto alla stima di tali immobili, considerando come opponibile al futuro aggiudicatario il diritto d'uso che è nella titolarità di S D M.

La creditrice procedente ha rilevato che la perizia di stima risultava viziata da un evidente errore, dato che il perito, in violazione di quanto gli era stato imposto in sede di nomina, ai sensi dell'art. 173-bis, n. 4, disp. att. del codice di procedura civile, non aveva considerato che il diritto d'uso sopra descritto non era destinato a restare «a carico dell'acquirente».

Effettivamente, come sottolineato dalla creditrice procedente, la costituzione del diritto d'uso è stata trascritta dopo l'iscrizione dell'ipoteca a garanzia del credito attualmente nella titolarità di Valerie e quindi, ai sensi dell'art. 2812, primo comma del codice civile, la creditrice procedente ha legittimamente esercitato il diritto di «far subastare la cosa come libera» dal diritto dell'usuario.

Il diritto d'uso è infatti destinato ad estinguersi con la vendita forzata, ai sensi dell'art. 2812, secondo comma del codice civile e l'usuario potrà far valere le sue «ragioni» sul ricavato della vendita, in caso di capienza di tale ricavato dopo la soddisfazione del credito dell'ipotecario di primo grado (non vi sono, in questa vicenda, «ipoteche iscritte posteriormente» alla trascrizione dell'acquisto del diritto d'uso, rispetto alle quali l'usuario dovrebbe essere preferito, come indicato nel disposto legislativo appena citato).

Il perito, in seguito ai rilievi della creditrice procedente, ha depositato il 14 marzo 2025 un elaborato di stima corretto, dal quale risulta il valore degli immobili da vendere come liberi dal diritto di uso in questione.

La creditrice procedente ha anche notificato a S De M un avviso della pendenza della procedura esecutiva dal contenuto sostanzialmente corrispondente a quanto previsto nell'art. 498 del codice di procedura civile (la prova della notifica dell'avviso è stata depositata il 14 maggio 2025; è comunque opportuno precisare che S D M aveva in precedenza depositato un ricorso, qualificato come relativo ad un'opposizione ai sensi degli articoli 615 ss. del codice di procedura civile, contenente la richiesta di sospendere il processo esecutivo, richiesta che è stata respinta).

Sono state poi delegate le operazioni di vendita ad un professionista, con ordinanza emessa in occasione dell'udienza del 14 maggio 2025. Dato che la creditrice procedente aveva manifestato l'intenzione di far vendere la cosa come libera dal citato diritto d'uso, in base alle considerazioni sopra esposte, il prezzo a base d'asta per il primo tentativo di vendita è stata fissato in misura sostanzialmente corrispondente a quanto indicato dal perito nel suo secondo elaborato.

Il professionista delegato, con un'istanza depositata il 5 giugno 2025, ha evidenziato che il perito, al punto 4 dell'elaborato di stima depositato il 14 maggio 2025, aveva però ancora indicato (si deve ritenere evidentemente per un errore) tra le formalità che dovrebbero restare «a carico dell'acquirente» la trascrizione della costituzione del diritto d'uso a favore di S D M e quella riguardante il fondo patrimoniale eseguita nel 2011.

Il delegato ha sostenuto che invece tali formalità devono essere ricomprese tra quelle che saranno cancellate «a cura e spese della procedura».

È stata fissata l'udienza del 25 giugno 2025 per la discussione su quanto evidenziato dal delegato e per i provvedimenti conseguenti, dato che effettivamente nell'ordinanza di delega non sono state date disposizioni per rimediare all'errore contenuto nella perizia.

La creditrice procedente, durante tale udienza, ha chiesto l'emissione di provvedimenti idonei a dare conto ai potenziali acquirenti che la trascrizione della costituzione del diritto d'uso e quella relativa al fondo patrimoniale saranno oggetto di un ordine di cancellazione contenuto nel decreto di trasferimento.

La difesa degli esecutati si è rimessa alla decisione del giudice.

Si deve anticipare fin d'ora che, mentre per quanto riguarda la trascrizione riguardante il fondo patrimoniale la richiesta della creditrice non può trovare accoglimento (tale trascrizione, che secondo la tesi prevalente in giurisprudenza ha una funzione di mera pubblicità notizia, si basa su un atto che è destinato ad essere considerato semplicemente



come non opponibile all'aggiudicatario; la trascrizione *de qua* non potrà invece essere oggetto di un ordine di cancellazione), sussistono i presupposti per sollevare d'ufficio una questione di legittimità costituzionale dell'art. 586 del codice di procedura civile per ottenere la possibilità di emettere un ordine di eseguire una segnalazione pubblicitaria che, per quanto eventualmente diversa da quella prospettata dalla creditrice procedente, sia comunque idonea a tutelare, nei limiti di quanto appare ragionevole, l'interesse dalla stessa avuto di mira. Appare infatti rilevante e non manifestamente infondata, in base a quanto sarà esposto, la questione relativa all'illegittimità costituzionale dell'art. 586 del codice di procedura civile, per contrasto con gli articoli 3, 24 e 41 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il giudice dell'esecuzione debba emettere, con il decreto di trasferimento, un ordine di annotazione, a margine della trascrizione della costituzione del diritto d'uso (ed eventualmente anche del diritto di servitù, del diritto di usufrutto e del diritto di abitazione) gravante sul bene pignorato, dell'avvenuta estinzione di tale diritto ai sensi dell'art. 2812, secondo comma, codice civile (o, in subordine, un ordine di cancellazione di tale trascrizione), quando la trascrizione è stata eseguita dopo l'iscrizione dell'ipoteca a garanzia del credito del creditore procedente o di un creditore intervenuto che hanno chiesto di far subastare la cosa pignorata come libera da tale diritto d'uso e quando l'usufruttuario (ed eventualmente il titolare del diritto di servitù, l'usufruttuario o l'*habitor*) ha ricevuto l'avviso della pendenza della procedura esecutiva con la notifica di un atto contenente le indicazioni previste dall'art. 498 del codice di procedura civile (su quest'ultimo punto è opportuno evidenziare che la tesi prevalente in giurisprudenza è nel senso che l'omissione dell'avviso previsto dall'art. ult. cit. non dovrebbe comportare la nullità della vendita forzata comunque avvenuta; in questo processo l'avviso in questione è già stato notificato al titolare del diritto d'uso, prima della delega delle operazioni di vendita).

Deve essere sottolineato che la questione di legittimità è sicuramente rilevante, essendo in particolare attuale in questa fase della procedura.

Infatti, l'istanza del delegato e quella successiva della creditrice procedente sono palesemente dirette ad una modifica (ed in particolare ad un'integrazione) dell'ordinanza di delega delle operazioni di vendita, come consentito dall'art. 487, primo comma del codice di procedura civile.

È del resto fin troppo evidente che, a prescindere dal fatto che in questa specifica vicenda occorre porre rimedio all'errore contenuto nel secondo elaborato depositato dal perito, la decisione sulla possibilità o no di ordinare una segnalazione pubblicitaria idonea a dar conto dell'estinzione del diritto d'uso a seguito del trasferimento del bene pignorato deve essere presa già in questa fase della procedura, in modo da rendere conoscibile tale decisione ai potenziali offerenti con l'avviso di vendita che dovrà redigere il delegato.

Infatti, l'adozione di un ordine di procedere a tale segnalazione pubblicitaria (idonea a migliorare la commerciabilità del bene soprattutto dopo l'acquisto del futuro aggiudicatario) al momento dell'emissione del decreto di trasferimento, non preceduta da un'adeguata pubblicità rivolta agli offerenti, finirebbe per alterare *ex post* le condizioni della gara tra questi ultimi, in modo contrario alle disposizioni legislative in materia.

Deve ora essere motivata la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare e deve essere dato conto del tentativo di dare all'art. 586 del codice di procedura civile un'interpretazione conforme alla Costituzione.

È necessario al riguardo esaminare come sono interpretate in dottrina e in giurisprudenza le disposizioni normative contenute nell'art. 586 del codice di procedura civile riguardanti l'ordine di cancellazione di segnalazioni pubblicitarie riguardanti il bene oggetto del decreto di trasferimento.

È opportuno ricordare che l'art. 173-*bis* disposizioni di attuazione del codice di procedura civile prevede che il perito che procede alla stima dell'immobile pignorato deve indicare, nel suo elaborato, le formalità, vincoli o oneri «che resteranno a carico dell'acquirente» e quelli «che saranno cancellati» con l'emissione del decreto di trasferimento o «che comunque risulteranno non opponibili all'acquirente».

È palese che la determinazione delle formalità, dei vincoli e degli oneri destinati ad essere cancellati con la vendita forzata dipende dall'interpretazione dell'art. 586 del codice di procedura civile.

L'individuazione delle formalità, dei vincoli e degli oneri che, pur non dovendo essere cancellati a seguito del decreto di trasferimento, sono opponibili all'aggiudicatario è regolata dagli articoli 2913, 2914, 2915 e 2919 del codice civile, oltre che, nel caso in cui il creditore procedente o uno degli intervenuti sia garantito da ipoteca, dagli articoli 2808 ss. del codice civile, sempre unitamente all'art. 2919 del codice civile.

Deve ora essere sottolineato che il primo periodo del primo comma dell'art. 586 codice di procedura civile prevede che il giudice dell'esecuzione, quando emette il decreto con cui trasferisce all'aggiudicatario il bene pignorato, deve ordinare «che si cancellino le trascrizioni dei pignoramenti e le iscrizioni ipotecarie, se queste ultime non si riferiscono ad obbligazioni assunte dall'aggiudicatario a norma dell'art. 508».



Il primo comma dell'art. 586 codice di procedura civile è stato inoltre integrato dal decreto-legge n. 273/2005, conv. in legge n. 51/2006, con un secondo periodo, che si riporta: «Il giudice con il decreto ordina anche la cancellazione delle trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie successive alla trascrizione del pignoramento».

Deve essere valutato come la dottrina e la giurisprudenza hanno affrontato la questione relativa a se l'ordine di cancellazione contenuto nel decreto di trasferimento possa avere ad oggetto anche segnalazioni pubblicitarie diverse da quelle espressamente considerate nell'art. cit. (o nell'art. 108 L. F. e, ora, nell'art. 217 CCII, dato che le argomentazioni esposte dagli interpreti, quantomeno per quello che qui rileva, sono le stesse anche con riferimento ai provvedimenti da adottare in base a tali articoli).

Si deve al riguardo constatare che la dottrina e la giurisprudenza unanimi riconoscono, in base ad un'interpretazione «logica» e sistematica delle disposizioni normative in esame, che l'ordine di cancellazione può sicuramente essere emesso con riferimento alla trascrizione del sequestro conservativo poi convertito in pignoramento, dato che tale trascrizione ha costituito la base del vincolo proprio del pignoramento che è stato posto sul bene oggetto della procedura, ai sensi dell'art. 686 codice di procedura civile. Del resto, l'art. 158 disposizioni di attuazione del codice di procedura civile prevede che, quando è stato trascritto un sequestro conservativo riguardante un immobile pignorato, il creditore procedente deve notificare al sequestrante un avviso «a norma dell'art. 498 del Codice», avviso previsto per i creditori garantiti da ipoteca che non sono ancora intervenuti nella procedura esecutiva e che sono destinati a veder cancellata l'iscrizione della loro ipoteca con la vendita dell'immobile pignorato. Infatti, l'art. 499 codice di procedura civile consente l'intervento nel processo esecutivo anche ai creditori che, al momento del pignoramento, avevano eseguito un sequestro sui beni pignorati.

La dottrina e la giurisprudenza nettamente prevalenti riconoscono inoltre che l'ordine di cancellazione contenuto nel decreto di trasferimento del giudice dell'esecuzione può riguardare anche la trascrizione della sentenza di fallimento del debitore e, dopo la recente riforma legislativa contenuta nel codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, la trascrizione della sentenza di apertura della liquidazione giudiziale, nei casi nei quali la procedura esecutiva singolare deve proseguire anche dopo la pronuncia di tali sentenze, dato che le trascrizioni de quibus (che hanno comunque soltanto una funzione di pubblicità notizia) danno conto della sussistenza, sui beni per i quali sono eseguite, di vincoli corrispondenti a quello proprio del pignoramento.

Le opinioni sono invece divise proprio con riferimento alle trascrizioni degli atti costitutivi dei diritti di servitù, usufrutto, uso e abitazione eseguite dopo l'iscrizione di un'ipoteca e per questo non opponibili al creditore ipotecario e all'aggiudicatario ai sensi dell'art. 2812, primo comma, e 2919, secondo periodo, c.c., trascrizioni riguardanti diritti destinati ad estinguersi con l'espropriazione del relativo bene, ai sensi del secondo comma del citato art. 2812 del codice civile.

Deve essere escluso che in questa materia vi sia un'opinione consolidata in dottrina e in giurisprudenza tale da poter essere considerata diritto vivente. Parte della dottrina esclude che il decreto di trasferimento possa contenere un ordine di eseguire segnalazioni pubblicitarie che dimostrino l'estinzione dei diritti in questione.

Tale tesi si fonda sulla diffusa e tradizionale opinione secondo la quale le norme in materia di segnalazioni pubblicitarie nei registri immobiliari non potrebbero vedere esteso il loro ambito di applicazione in base ad un'interpretazione analogica.

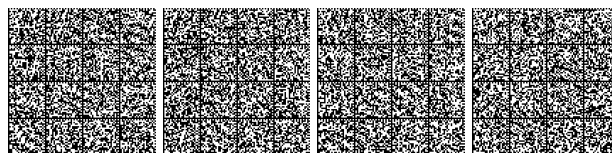
È comunque opportuno sottolineare che alcuni autorevoli studiosi della materia, pur considerando non estensibili per analogia le norme che prevedono ipotesi di trascrizione, di iscrizione e di cancellazione di precedenti segnalazioni c.d. principali, reputano invece applicabili per analogia a casi simili le norme relative ad annotazioni, quando devono essere eseguite soltanto a fini di mera pubblicità notizia.

Infatti, l'opinione prevalente in dottrina è nel senso che il meccanismo proprio dell'efficacia dichiarativa della trascrizione delineato dagli articoli 2643 - 2645 codice civile sarebbe predisposto da norme che derogano al principio del consenso traslativo previsto dall'art. 1376 c.c., che sarebbero pertanto eccezionali e non estensibili per analogia, stando a quanto disposto nell'art. 14 disp. prel. c.c.

Tale argomentazione potrebbe quindi lasciare spazio all'interpretazione analogica delle norme che prevedono ipotesi di annotazione con funzione di mera pubblicità notizia.

Non solo: non mancano autori che sostengono che anche le norme sulle annotazioni di cancellazione potrebbero essere estese in via analogica.

È opportuno precisare che parte della dottrina sostiene che la possibilità di procedere ad annotazioni al di fuori dei casi espressamente previsti troverebbe conferma nella circolare del 2 maggio 1995, n. 128 del Ministero delle Finanze, Dipartimento Territorio Catasto, Servizio IV, di un codice generico per annotazioni appunto non espressamente regolate dal Legislatore.



È appena il caso di rilevare che tale argomentazione trova una pronta smentita (per quello che vale, ovviamente, considerato che la pubblica amministrazione sopra indicata non può certo vincolare gli altri interpreti con il suo orientamento in questa materia) proprio nella circolare appena citata, dato che nella stessa è specificato che le annotazioni sono «tassativamente previste dalla legge» e che il codice generico sopra richiamato è stato previsto «per consentire la descrizione di eventuali annotazioni, allo stato non prevedibili, e comunque eseguibili o perché disciplinate dal leggi speciali o perché ordinate dal giudice».

Una consistente parte della dottrina è comunque ferma nell'escludere qualsiasi interpretazione analogica in materia di segnalazioni pubblicitarie, sia principali, sia accessorie.

La conseguenza di questa impostazione generale della materia è l'impossibilità di provvedere a segnalazioni pubblicitarie che diano atto dell'estinzione dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma, codice civile nel caso di vendita forzata del bene sul quale gravano.

Parte della dottrina sostiene invece che le trascrizioni indicate nell'art. 2812, primo comma, codice civile potrebbero essere oggetto di un ordine di cancellazione contenuto nel decreto di trasferimento.

La tesi dottrinale in questione si basa sulla constatazione del fatto che l'art. 586 del codice di procedura civile, nel primo periodo del primo comma, prende in esame delle segnalazioni pubblicitarie che, con il trasferimento del bene pignorato, esauriscono la loro funzione con riferimento a tale bene, per poi esplicitare i loro effetti nella successiva fase processuale, giustificando la stessa anche con distribuzione del ricavato della vendita con la preferenza di determinati creditori.

In particolare, considerando l'iscrizione di ipoteca precedente alla trascrizione del pignoramento ed eseguita a favore del creditore procedente o di un creditore intervenuto, tale iscrizione non ha più ragion d'essere in relazione al bene trasferito con il decreto previsto dall'art. 586 cit.

Infatti, la vendita in sede esecutiva regolata dal codice prevede il c.d. effetto purgativo di tali formalità pregiudizievoli riguardanti il bene oggetto della procedura e quindi il diritto di sequela delineato dall'art. 2808 codice civile è destinato a non operare più con riferimento all'aggiudicatario che ottiene l'emissione del decreto previsto dall'art. 586 del codice civile.

L'aggiudicatario, ottenuto il decreto di trasferimento, potrà pertanto vendere liberamente l'immobile acquistato e, proprio grazie alla cancellazione dell'ipoteca (come imposto dall'art. 586 del codice di procedura civile e 2884 del codice civile) contenuta in tale decreto, comportante l'estinzione del diritto di ipoteca (come previsto dall'art. 2878, n. 7, c.c.), potrà rivendere l'immobile acquistato, senza che il creditore possa nuovamente espropriarlo.

Il creditore farà infatti valere il suo diritto di prelazione sul ricavato della vendita, che costituisce, dopo l'emissione del decreto di trasferimento, il nuovo oggetto del suo diritto ad essere preferito rispetto agli altri creditori della parte esecutata.

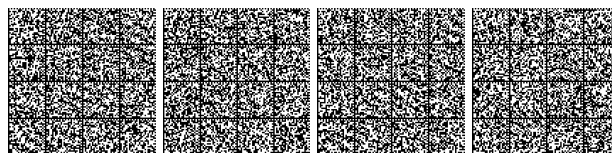
Per quanto riguarda il pignoramento, l'aggiudicatario del bene, dopo l'emissione del decreto di trasferimento e del relativo ordine di cancellazione della trascrizione della formalità in esame, potrà disporre del bene acquistato senza che gli atti di disposizione siano soggetti alla disciplina di inefficacia relativa posta a favore del pignorante dagli articoli 2913 ss. del codice civile.

Ebbene, la dottrina in questione ha rilevato che anche i diritti di servitù, di usufrutto, d'uso e di abitazione costituiti dal debitore e oggetto di trascrizioni eseguite dopo un'iscrizione ipotecaria sono destinati ad estinguersi con riferimento all'immobile oggetto della procedura esecutiva, ai sensi dell'art. 2812, secondo comma del codice civile, e a trasferirsi sul ricavato della vendita forzata.

In base a questa disciplina, corrispondente a quella dell'ipoteca e del pignoramento, per quello che rileva in questa sede, la dottrina in esame ha sostenuto che un'interpretazione analogica dell'art. 586 codice di procedura civile imporrebbe l'emissione di un ordine di cancellazione anche delle trascrizioni degli atti costitutivi dei diritti di servitù, usufrutto, uso e abitazione, nei casi previsti dall'art. 2812 codice civile e quando il creditore ipotecario ha chiesto la vendita dell'immobile come libero da tali diritti.

Tale tesi dottrinale è ovviamente contrastata da chi, seguendo l'orientamento tradizionale, considera non estensibili per analogia le norme che riguardano l'esecuzione di segnalazioni pubblicitarie c.d. primarie (iscrizioni e trascrizioni) e quantomeno anche di quelle secondarie destinate a rimuovere gli effetti di quelle primarie con riferimento agli immobili sulle quali sono eseguite (cancellazioni).

Si ritiene però che vi sia un'altra ragione che esclude che l'art. 586 codice di procedura civile possa essere esteso in via analogica in modo da consentire la cancellazione delle trascrizioni indicate nell'art. 2812, primo comma, codice civile con l'emissione del decreto di trasferimento.





Infatti, come detto, per le iscrizioni ipotecarie e la trascrizione del pignoramento, nel caso in cui il debitore non adempia spontaneamente, pagando il suo debito, e si debba giungere alla vendita nell'ambito del processo esecutivo, la necessità di cancellare tali segnalazioni pubblicitarie segue all'esaurimento della funzione propria delle stesse con riferimento all'immobile in relazione al quale sono eseguite a seguito di tale vendita forzata.

L'ipoteca ha infatti proprio la funzione di assicurare al creditore il «diritto di espropriare anche in confronto del terzo acquirente i beni vincolati a garanzia del suo credito» (e di essere soddisfatto con preferenza sul prezzo ricavato dall'espropriazione), come previsto dall'art. 2808 del codice civile.

È quindi una conseguenza necessaria dell'emissione del decreto di trasferimento (comportante il citato c.d. effetto purgativo delle formalità pregiudizievoli, necessario proprio per assicurare la fruttuosità della vendita e il conseguente massimo soddisfacimento del credito) l'estinzione del diritto di ipoteca sull'immobile, come previsto dall'art. 2878, n. 7, del codice civile.

È un'ulteriore conseguenza necessaria di questa funzione della garanzia ipotecaria che la relativa iscrizione debba essere oggetto di un ordine di cancellazione, ai sensi dell'art. 586 del codice di procedura civile.

Per quanto riguarda la trascrizione del pignoramento, la stessa è funzionale ad assicurare l'inefficacia delle successive alienazioni del bene, come previsto dagli articoli 2913 del codice civile, inefficacia necessaria per assicurare la possibilità concreta per il creditore di ottenere la soddisfazione del suo credito nel processo esecutivo.

La vendita del bene nella procedura esecutiva deve comportare anche il relativo effetto purgativo (proprio per ottenere la fruttuosità della procedura e la massima soddisfazione del creditore) e impone quindi la cancellazione anche di tale trascrizione, ai sensi dell'art. 586 del codice di procedura civile (ovviamente, in questi casi, le cancellazioni della trascrizione del pignoramento e dell'iscrizione ipotecaria elimineranno gli effetti previsti dagli articoli 2913 ss. e 2808 ss. codice civile delle relative formalità principali a partire dal momento in cui saranno eseguite: le eventuali alienazioni del bene pignorato e ipotecato eseguite dal debitore dopo la trascrizione del pignoramento e dopo l'iscrizione dell'ipoteca e prima del trasferimento del bene in sede esecutiva rimarranno irrilevanti per l'aggiudicatario anche dopo le cancellazioni in questione).

Per i diritti previsti dall'art. 2812, primo comma del codice civile, invece, la trascrizione non avviene certo con riferimento ad un eventuale processo esecutivo relativo all'immobile.

La trascrizione avviene infatti in questi casi, ai sensi dell'art. 2643, n. 4 del codice civile e produce l'effetto previsto dall'art. 2644 del codice civile (certo sostanzialmente corrispondente a quello delineato dagli articoli 2913 ss. del codice civile, ma non funzionale allo svolgimento di una fruttuosa procedura esecutiva).

Tale trascrizione serve quindi a risolvere il conflitto tra più aventi causa da uno stesso dante causa (nel caso di costituzione del diritto d'uso, si deve pensare al caso del proprietario che costituisce tale diritto a favore di due soggetti: ai sensi dell'art. 2644 del codice civile, prevarrà quello tra i due aventi causa che ha trascritto per primo, anche se l'atto di costituzione del suo diritto è stato stipulato per secondo).

È meramente eventuale che il diritto d'uso, anche se costituito dal proprietario che ha in precedenza ipotecato il suo diritto, sia coinvolto in un'esecuzione forzata e comunque la trascrizione della costituzione di tale diritto non è funzionale ad un determinato svolgimento del processo esecutivo.

L'estinzione del diritto conseguente all'espropriazione del bene non deve comportare quindi in questi casi la cancellazione della trascrizione dell'atto costitutivo, dato che non vi è alcuna ragione di eliminare l'effetto delineato dall'art. 2644 codice civile connesso a tale trascrizione.

Del resto, parte della dottrina ha correttamente rilevato che un'ipotesi di segnalazione pubblicitaria conseguente all'estinzione di un diritto d'uso, di abitazione o di servitù è espressamente prevista dal legislatore.

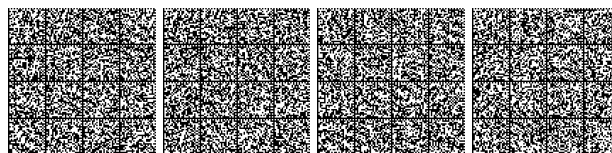
L'art. 2651 del codice civile prevede infatti che, in caso di estinzione di tali diritti per non uso, debba essere trascritta la sentenza che accerta tale estinzione.

La trascrizione ha però, in questo caso, una funzione di mera pubblicità notizia.

Parte della dottrina sostiene che dovrebbe essere eseguita una segnalazione pubblicitaria anche nei casi di estinzione di diritti di servitù, usufrutto, uso o abitazione diversi da quello espressamente indicato nell'art. 2651 del codice civile e comunque riconducibili a meri fatti rilevati in una sentenza di accertamento (nei casi nei quali invece l'estinzione di tali diritti sia conseguente ad una sentenza costitutiva, la trascrizione di tale sentenza dovrebbe avvenire in base all'art. 2643 n. 14 del codice civile).

Secondo alcuni studiosi, in questi casi, la sentenza sarebbe destinata ad essere oggetto di un'annotazione a margine della precedente trascrizione dell'atto costitutivo del diritto.

È quindi effettivamente il complessivo sistema di pubblicità immobiliare predisposto dal Legislatore ad imporre la conclusione in base alla quale l'estinzione dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma, del codice civile a seguito della vendita all'asta del relativo immobile non dovrebbe essere segnalata nei registri immobiliari con un'annotazione di cancellazione a margine della precedente trascrizione del precedente atto costitutivo del diritto.



Del resto, tutte le norme relative alla cancellazione di segnalazioni pubblicitarie primarie rendono evidente che tale formalità opera quando l'effetto della correlativa segnalazione principale ha completamente esaurito la sua funzione con riferimento all'immobile in relazione al quale è stata eseguita (eventualmente con riferimento ad un dato processo, nel caso di cancellazione di domande giudiziali in base alla sentenza di rigetto di tali domande passata in giudicato o in base al provvedimento con cui è dichiarata l'estinzione del relativo processo).

Infatti, oltre alle ipotesi di cancellazione dell'iscrizione di ipoteca e del pignoramento già esaminate, anche la cancellazione di ipoteca per consenso del creditore o in base ad una sentenza passata in giudicato, la cancellazione del pignoramento prevista da disposizioni normative diverse dall'art. 586 codice di procedura civile o la cancellazione di domande giudiziali confermano questa conclusione.

Parte della dottrina ha sostenuto che l'estinzione dei diritti di servitù, usufrutto, uso e abitazione (a rigore la tesi in esame prende in considerazione espressamente il diritto di abitazione, ma ovviamente le argomentazioni formulate al riguardo dovrebbero valere anche per i diritti di servitù, di usufrutto e d'uso), nei casi previsti dall'art. 2812, secondo comma del codice civile, dovrebbe essere resa pubblica, già de iure condito, con un'annotazione a margine della trascrizione del relativo atto costitutivo, annotazione che avrebbe una funzione di mera pubblicità notizia (è noto che non tutte le annotazioni nei registri immobiliari sono limitate a questa funzione: alcune sono eseguite anche ad altri effetti).

La dottrina in questione accoglie quindi la tesi secondo la quale l'annotazione a margine di una precedente trascrizione sarebbe una segnalazione pubblicitaria che potrebbe essere eseguita anche al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge.

Secondo la tesi dottrinale in esame, l'annotazione dovrebbe essere eseguita anche in mancanza di un espresso ordine da parte del giudice dell'esecuzione nel decreto di trasferimento (sia detto per inciso che una richiesta di annotazione dell'estinzione di un diritto ai sensi dell'art. 2812 del codice civile fondata su un decreto di trasferimento privo del relativo ordine al conservatore dei registri immobiliari si scontrerebbe quasi sicuramente con un rifiuto dello stesso conservatore, considerato quanto previsto nella citata circolare ministeriale).

La dottrina in questione sostiene comunque che il giudice dell'esecuzione potrebbe emettere l'ordine di eseguire l'annotazione dell'estinzione di un diritto nel caso previsto dall'art. 2812 del codice civile e che tale ordine dovrebbe essere contenuto nel decreto di trasferimento.

Ovviamente, questa proposta di interpretazione dell'art. 586 del codice di procedura civile non può essere accolta da chi ritiene che anche l'annotazione a margine di una trascrizione è una segnalazione pubblicitaria che, come quelle c.d. primarie (ovvero le trascrizioni e le iscrizioni) può avvenire soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge.

Vi sono però, anche in questo caso, ulteriori argomenti che impediscono di seguire la tesi dottrinale appena riassunta.

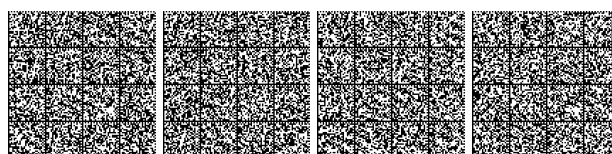
Infatti, come detto, l'art. 2651 codice civile prevede espressamente una segnalazione pubblicitaria riguardante una particolare fattispecie di estinzione di diritti di servitù, usufrutto, uso e abitazione.

È infatti prevista la trascrizione con funzione di mera pubblicità notizia della sentenza che accerta l'estinzione di tali diritti per non uso.

Se quindi si ritiene che vi sia una lacuna normativa, conseguente alla mancata previsione espressa da parte del Legislatore della modalità di rendere pubblica nei registri immobiliari l'estinzione dei diritti de quibus ai sensi dell'art. 2812, secondo comma, codice civile e se si ritiene che la lacuna possa essere colmata con il ricorso all'analogia, è l'art. 2651 del codice civile la norma che regola il caso simile a quello per il quale manca la disciplina espressa e che deve vedere esteso il suo campo di applicazione, ai sensi dell'art. 12 disp. prel. del codice civile.

È opportuno, del resto, ribadire che parte della dottrina ha sostenuto che, proprio in base all'art. 2651 codice civile interpretato in modo da renderlo applicabile oltre le ipotesi espressamente previste, per le fattispecie di estinzione dei diritti di servitù, usufrutto, uso e abitazione riconducibili a fatti giuridici e oggetto di sentenze di mero accertamento (dato che, come visto, nei casi di sentenze costitutive, la trascrizione dovrebbe avvenire invece in forza dell'art. 2643 n. 14 del codice civile), il titolo giudiziale dovrebbe essere reso pubblico proprio con un'annotazione a margine della trascrizione dell'atto costitutivo del diritto in relazione al quale viene accertata l'estinzione.

L'annotazione dell'estinzione ai sensi dell'art. 2812, secondo comma, codice civile facendo valere come titolo per l'esecuzione della formalità il decreto di trasferimento (eventualmente contenente il relativo ordine) potrebbe quindi avvenire soltanto considerando la formalità dell'annotazione in genere come sempre possibile in presenza di un qualunque titolo che dimostri il verificarsi di una fattispecie che è opportuno rendere pubblica nei registri immobiliari.



Tale tesi è stata sostenuta da parte della dottrina, ma è priva di base legale. In ogni caso, per quello che qui rileva, manca una giustificazione legislativa per considerare il decreto di trasferimento un titolo idoneo per procedere ad una segnalazione pubblicitaria (sia un'annotazione con funzione di mera pubblicità notizia, sia un'annotazione di cancellazione) connessa all'estinzione di un diritto di servitù, usufrutto, uso o abitazione nel caso previsto dall'art. 2812, secondo comma, del codice civile.

Si deve infatti evidenziare che l'art. 2656 del codice civile stabilisce che l'annotazione «si esegue secondo le norme stabilite dagli articoli seguenti per la trascrizione, in quanto applicabili».

Il successivo art. 2657, primo comma del codice civile dispone: «La trascrizione non si può eseguire se non in forza di sentenza, di atto pubblico o di scrittura privata con sottoscrizione autenticata o accertata giudizialmente».

In base a tale ultima disposizione normativa, appare corretto ritenere che si possa individuare un titolo giudiziale in forma diversa dalla sentenza idoneo per la trascrizione (e, in forza del richiamo contenuto nell'art. 2656 cit., per l'annotazione) soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge. Del resto, nel caso del decreto di trasferimento e per la fattispecie in esame, la conclusione nel senso appena indicato appare particolarmente giustificata.

Infatti, la sentenza che accerta l'estinzione di un diritto di uso ai sensi dell'art. 2651 del codice civile è pronunciata all'esito di un processo contenzioso nel quale è parte la persona a favore della quale era stato costituito tale diritto. De iure condito, appare ingiustificato interpretare l'art. 586 codice di procedura civile nel senso che il decreto di trasferimento, pur emesso a seguito di un avviso della pendenza del processo esecutivo rivolto all'utente, possa contenere l'ordine di eseguire una segnalazione pubblicitaria riguardante l'estinzione del diritto d'uso nel caso previsto dall'art. 2812 del codice civile.

Infatti, il decreto previsto dall'art. 586 codice di procedura civile deve essere emesso in un processo esecutivo, quindi senza le garanzie di un processo di cognizione, nel quale può essere pronunciata, secondo la tesi sopra esposta, la sentenza idonea alla trascrizione (o, secondo parte della dottrina, all'annotazione), ai sensi dell'art. 2651 del codice civile.

Esposte le ragioni in base alle quali si ritiene ingiustificata un'interpretazione dell'art. 586 codice di procedura civile nel senso che lo stesso consenta di emettere un ordine di eseguire una segnalazione pubblicitaria relativa all'estinzione di uno dei diritti previsti dall'art. 2812 del codice civile nel caso previsto in tale articolo, occorre ora esaminare le motivazioni che inducono a considerare l'impossibilità di pronunciare tale ordine come contraria agli articoli 3, 24 e 41 della Costituzione.

Si deve infatti rilevare che il processo civile, per essere considerato conforme a quanto imposto dall'art. 24 della Costituzione, deve tendere ad assicurare alla parte vittoriosa, seguendo l'insegnamento di una nota ed autorevole dottrina, tutto quello e proprio quello che costituisce l'oggetto del diritto tutelato dalle norme sostanziali.

Per la materia dell'espropriazione forzata, si deve ritenere che tale insegnamento debba essere declinato nel senso che il relativo processo deve assicurare al creditore procedente e a quelli intervenuti la massima fruttuosità delle operazioni di vendita (che, del resto, va a vantaggio anche dell'esecutato e, in questo caso, anche del titolare del diritto d'uso sul bene pignorato).

Ora, la permanenza di segnalazioni pubblicitarie che, anche se formalmente non opponibili all'aggiudicatario, possono apparire come pregiudizievoli, in base ad una valutazione sommaria degli operatori immobiliari, è notoriamente ritenuta un ostacolo alla fruttuosità alle operazioni di vendita.

Questa banale considerazione ha assunto particolare rilevanza in ambito legislativo negli ultimi decenni.

È infatti notoriamente questa, secondo la tesi nettamente prevalente, la ragione che ha portato a modificare l'art. 586 del codice di procedura civile, con il decreto-legge n. 273/2005, conv. in legge n. 51/2006, inserendo alla fine del primo comma un periodo con cui è stato disposto in modo espresso che il giudice dell'esecuzione, con l'emissione del decreto di trasferimento, può ordinare la cancellazione delle iscrizioni e delle trascrizioni dei pignoramenti eseguiti dopo la trascrizione del pignoramento con cui è iniziato il processo.

Tali formalità, infatti, erano considerate, in base ad una diffusa tesi giurisprudenziale precedente all'entrata in vigore della riforma legislativa, come non possibili oggetto dell'ordine di cancellazione da inserire nel decreto di trasferimento, in quanto non opponibili al creditore procedente (e quindi anche all'aggiudicatario, ai sensi dell'art. 2919 del codice civile), come previsto dagli articoli 2915 e 2916, n. 1 del codice civile.



La tesi giurisprudenziale in questione era quindi nel senso che l'ordine di cancellazione dovesse riguardare soltanto le ipoteche che esercitavano la loro funzione nel processo esecutivo e il pignoramento che sosteneva la procedura, in base alle considerazioni sopra esposte.

Le formalità appena descritte successive al pignoramento dovevano essere invece indicate nella perizia di stima come non opponibili all'aggiudicatario, come imposto dall'art. 173-bis disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, ma non doveva esserne disposta la cancellazione.

Il legislatore della novella del 2005 - 2006 ha però preso atto che tali formalità sono comunque di ostacolo alla vendita.

Il legislatore ha inoltre valorizzato, con la riforma del 2005 - 2006, l'esigenza di aumentare la tutela del c.d. «principio di verità» che dovrebbe essere garantito nella disciplina dei Registri Immobiliari, evitando che permangano formalmente negli stessi delle trascrizioni o iscrizioni ormai prive di giustificazione, senza delle corrispondenti segnalazioni pubblicitarie secondarie che diano atto della loro inoperatività o dell'estinzione dei relativi diritti.

L'impossibilità di procedere ad una segnalazione pubblicitaria relativa all'estinzione dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma del codice civile, a seguito dell'emissione del decreto di trasferimento, è quindi evidentemente in contrasto non solo con l'art. 24, ma anche con l'art. 3 della Costituzione.

È infatti irragionevole consentire la possibilità di ordinare la cancellazione di formalità che devono essere considerate semplicemente inefficaci nei confronti del creditore pignorante e non consentire invece di segnalare l'estinzione di diritti che gravavano sul bene pignorato, estinzione avvenuta proprio in conseguenza del trasferimento forzoso del bene e tale da comportare che il titolare dei diritti de quibus debba veder soddisfatte le sue pretese (eventualmente) sul ricavato della vendita.

I diritti previsti dall'art. 2812, primo comma del codice civile, pur dovendo essere considerati estinti con la vendita in sede esecutiva, risultano da trascrizioni addirittura precedenti alla trascrizione del pignoramento. La trascrizione che li riguarda è quindi potenzialmente ancora più dannosa per una possibile rivendita del bene delle trascrizioni e iscrizioni indicate nel secondo periodo del primo comma dell'art. 586 del codice di procedura civile.

A fortiori, quindi dovrebbe essere imposto un ordine di cancellazione della relativa trascrizione, in modo da assicurare la tutela dell'esigenza di una veritiera rappresentazione della condizione giuridica dell'immobile trasferito, tutela avuta di mira dal Legislatore con la modifica dell'art. 586 del codice di procedura civile del 2005 - 2006.

Ciò anche considerando che il primo periodo del primo comma dell'art. ult. cit. prevede, come detto, la necessità di ordinare la cancellazione di iscrizioni e trascrizioni destinate anch'esse a non avere più rilevanza per il bene oggetto del trasferimento forzoso, proprio come le trascrizioni previste dall'art. 2812, primo e secondo comma del codice di procedura civile.

L'impossibilità di procedere ad una segnalazione pubblicitaria idonea a dar conto dell'estinzione dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma, codice civile a seguito dell'emissione del decreto di trasferimento contrasta inoltre con l'art. 41 della Costituzione, dato che la possibilità di ottenere la massima fruttuosità della procedura esecutiva consente anche di tutelare in modo adeguato il diritto di proprietà che l'esecutato deve necessariamente veder sacrificato per consentire il pagamento dei suoi debiti.

Tale diritto deve infatti necessariamente essere sacrificato, a fronte di un mancato autonomo pagamento dei suoi debiti da parte dell'esecutato, ma tale sacrificio, perché si possa considerare avvenuto nel rispetto dell'art. 41 della Costituzione, deve avvenire in modo da ottenere il massimo ricavato possibile dalla vendita. Se quindi il Legislatore ha ammesso, con la riforma del 2005 - 2006, la cancellazione di formalità inefficaci in quanto successive al pignoramento, proprio per garantire la massima fruttuosità della vendita in sede esecutiva, deve essere consentito, a fortiori, anche per rispettare il principio di ragionevolezza imposto dall'art. 3 della Costituzione, l'ordine di cancellazione delle trascrizioni relative ai diritti previsti dall'art. 2812, primo comma, c.c., proprio per consentire tale massima fruttuosità e la conseguente tutela del diritto di proprietà usato per soddisfare i debiti del suo titolare (oltre che per tutelare i creditori e anche i titolari dei diritti de quibus che, come detto, potranno veder soddisfatte le loro pretese con il ricavato della vendita).

Per quanto rileva in questo processo, è quindi sufficiente che sia consentita l'emissione di un ordine di procedere ad una segnalazione pubblicitaria che dia conto dell'estinzione dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma del codice civile (anzi, a rigore, anche solo del diritto d'uso, dato che è questo che viene in rilievo in questo processo).





In base a quanto sopra esposto, si è soltanto precisato, dando conto dei motivi in base ai quali non si ritiene che l'art. 586 del codice di procedura civile consenta attualmente, de iure condito, l'emissione di tale ordine, che la soluzione che potrebbe apparire adeguata per tutelare tutti gli interessi coinvolti in vicende come quella in esame dovrebbe essere quella di ammettere un ordine di procedere ad un'annotazione, con funzione di mera pubblicità notizia, relativa all'estinzione dei diritti de quibus.

È comunque palese che, per ottenere la massima fruttuosità di questa procedura, in modo conforme ai parametri costituzionali sopra indicati, dovrebbe essere considerata adeguata anche la possibilità di ordinare la cancellazione della trascrizione della costituzione dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma del codice civile con l'emissione del decreto di trasferimento, che, come detto, è stato preceduto dall'avviso della pendenza della procedura rivolto all'utente, che è anche costituito in questo processo.

La differenza tra le due soluzioni viene in rilievo in casi effettivamente marginali.

Si deve infatti prendere in esame l'ipotesi che un soggetto assuma un debito e conceda, in garanzia dell'adempimento, un'ipoteca su un immobile in relazione al quale poi costituisca un diritto d'uso a favore di un'altra persona.

La procedura esecutiva relativa a tale immobile, eventualmente iniziata con un atto di pignoramento di un creditore diverso da quello ipotecario, potrebbe quindi portare all'emissione di un decreto di trasferimento contenente sicuramente l'ordine di cancellare l'iscrizione dell'ipoteca e la trascrizione del pignoramento (ordine che il conservatore dei registri immobiliari deve eseguire immediatamente, senza valutare se è decorso o no il termine per un'opposizione agli atti esecutivi avverso il decreto di trasferimento, stando al principio di diritto espresso in Cassazione Civ., Sez. Un., 14 dicembre 2020, n. 28387).

Si deve anche ipotizzare che sia consentito ordinare l'annotazione, a margine della trascrizione dell'atto costitutivo del diritto d'uso, dell'estinzione di tale diritto, o, alternativamente, ordinare la cancellazione di tale trascrizione.

Ebbene, appare opportuno chiedersi che cosa può accadere nel caso che sia proposta un'opposizione agli atti esecutivi avverso il decreto di trasferimento e che la stessa conduca alla dichiarazione di nullità di tale atto (nei casi consentiti dall'art. 2929 del codice civile) e che successivamente il processo esecutivo sia dichiarato estinto.

In questa ipotesi (decisamente estrema), qualora l'estinzione del processo non sia avvenuta anche per il venir meno dei crediti fatti valere contro l'esecutato, l'ipoteca oggetto dell'ordine di cancellazione sarebbe definitivamente estinta e il creditore potrebbe procedere ad una nuova iscrizione che prenderebbe «grado dalla sua data», come previsto nell'art. 2881 del codice civile.

La trascrizione del pignoramento oggetto dell'ordine di cancellazione non potrebbe vedere ripristinata la sua efficacia e il creditore dovrebbe procedere con un nuovo pignoramento.

Per il diritto d'uso, qualora fosse consentito emettere soltanto un ordine di annotazione con mera funzione di pubblicità notizia dell'estinzione di tale diritto con il decreto di trasferimento, la situazione sarebbe evidentemente meno grave.

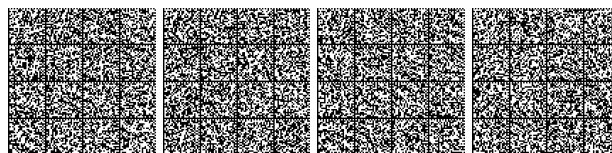
Infatti, tale annotazione non sarebbe diretta a far venir meno l'efficacia ai sensi dell'art. 2644 del codice civile della relativa trascrizione.

Inoltre, seguendo la tesi di autorevole dottrina e la (in questo caso decisamente rilevante sul piano pratico) sopra citata circolare del 1995, si dovrebbe ammettere la possibilità di procedere alla cancellazione di tale annotazione.

È noto infatti che la dottrina, seguita dalla pubblica amministrazione competente con la suddetta circolare, esclude che si possa procedere ad una cancellazione di una cancellazione, ma ammette la cancellazione di un'annotazione.

Pertanto, qualora fosse ammesso invece di procedere con un ordine di cancellazione della trascrizione della costituzione del diritto d'uso, si dovrebbe giungere alla conclusione che la trascrizione perderebbe l'efficacia ai sensi dell'art. 2644 del codice civile e, nel caso ipotizzato, dopo la vittoriosa opposizione agli atti esecutivi e la dichiarazione di nullità del decreto di trasferimento e l'estinzione del processo esecutivo, l'esecutato potrebbe efficacemente costituire a vantaggio di un terzo il diritto di uso che aveva già costituito in precedenza.

Si deve comunque ribadire che le differenze di disciplina tra la possibilità di emettere un ordine di annotazione con mera funzione di pubblicità notizia e quella di emettere un ordine di cancellazione della trascrizione della costituzione del diritto d'uso vengono in rilievo in ipotesi marginali. Si ritiene quindi che quello che veramente conti, per assicurare il rispetto dei citati parametri costituzionali, è che sia consentito di emettere un ordine di provvedere ad una segnalazione pubblicitaria che dia atto dell'estinzione di uno dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma del codice civile a seguito del trasferimento del bene pignorato, pur se si considera preferibile la soluzione che dovrebbe permettere un ordine di annotazione con mera funzione di pubblicità notizia.



È appena il caso di evidenziare che non appare invece ammissibile un ordine di disporre la cancellazione della trascrizione della costituzione del fondo patrimoniale eseguita dopo l'iscrizione ipotecaria.

Infatti, tale trascrizione ha, secondo la tesi prevalente, una funzione di mera pubblicità notizia (per l'opponibilità ai terzi rileva infatti l'annotazione a margine dell'atto di matrimonio, come previsto dall'art. 162 del codice civile) e comunque la fattispecie in esame non ha alcuna analogia con quelle espressamente previste nell'art. 586 del codice di procedura civile.

La formalità pubblicitaria in questione deve quindi essere semplicemente considerata non opponibile all'aggiudicatario.

La questione di legittimità costituzionale che è proposta con questa ordinanza non riguarda quindi questo aspetto della vicenda in esame.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 586 del codice di procedura civile, per violazione degli articoli 3, 24 e 41 Cost., nella parte in cui non prevede che il giudice dell'esecuzione debba emettere, con il decreto di trasferimento, un ordine di annotazione, a margine della trascrizione della costituzione del diritto d'uso gravante sul bene pignorato, dell'avvenuta estinzione di tale diritto ai sensi dell'art. 2812, secondo comma, codice civile o, in subordine, un ordine di cancellazione di tale trascrizione, quando la trascrizione è stata eseguita dopo l'iscrizione dell'ipoteca a garanzia del credito del creditore procedente o di un creditore intervenuto che ha chiesto di far subastare la cosa pignorata come libera da tale diritto d'uso e quando l'usufruttuario ha ricevuto l'avviso della pendenza della procedura esecutiva con la notifica di un atto contenente le indicazioni previste dall'art. 498 del codice di procedura civile;*

*Sospende il processo e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la cancelleria provveda alla notifica di questa ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Varese, 24 settembre 2025

*Il giudice:* PURICELLI

## TRIBUNALE ORDINARIO DI VARESE

### SECONDA SEZIONE CIVILE

Il giudice,

considerato che nell'ordinanza emessa il 24 settembre 2025 e depositata in pari data, con la quale è stata rimessa alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 586 del codice di procedura civile, a causa di meri errori materiali, è stato fatto riferimento, in vari punti della motivazione e nel dispositivo, all'art. 41 Cost., in luogo dell'art. 42 Cost.,

ritenuto che gli errori materiali appaiano evidenti, dato che la motivazione di tale ordinanza dà conto del fatto che la questione di legittimità costituzionale che è stata sollevata fa riferimento, tra l'altro, al parametro costituzionale consistente nell'articolo della Costituzione che tutela il diritto di proprietà, che è l'art. 42 Cost., non quello erroneamente indicato,



evidenziato che, con decreto emesso il 22 ottobre 2025, depositato il 23 ottobre 2025, sono state invitate le parti ad esprimere le loro considerazioni sulla necessità di disporre la correzione dei suddetti errori materiali con il deposito di memorie entro il 28 ottobre 2025,

rilevato che la creditrice procedente ha depositato una memoria con la quale ha chiesto la correzione dei citati errori materiali,

rilevato che non sono state depositate altre memorie nel termine citato,

ritenuto necessario, in base a quanto sopra esposto, provvedere alla correzione degli errori materiali presenti nella suddetta ordinanza,

dispone che, nell'ordinanza emessa il 24 settembre 2025 nel procedimento indicato a margine e depositata in pari data, siano corretti gli errori materiali sopra indicati e che quindi dove, nella motivazione e nel dispositivo di tale ordinanza, è scritto «41 Cost.» si intenda, in sostituzione, «42 Cost.»,

dispone che la cancelleria provveda all'immediata trasmissione degli atti successivi all'ordinanza depositata il 24 settembre 2025, compreso questo provvedimento, alla Corte costituzionale, come seguito di quelli già trasmessi,

dispone che la cancelleria provveda alla notifica di questa ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Varese, 6 novembre 2025

*Il giudice:* PURICELLI

26C00033

## N. 26

*Ordinanza del 2 dicembre 2025 del Tribunale di Brindisi nel procedimento penale a carico di G. A. e I. C.*

**Reati e pene – Modifiche, con decreto-legge, alla legge n. 242 del 2016 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa) – Previsione che sono vietati l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa coltivata ai sensi del comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 242 del 2016, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi, di cui alla lettera g-bis) del comma 2 del medesimo articolo.**

- Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80, art. 18 [comma 1, lettera b), numero 3].

## IL TRIBUNALE DI BRINDISI

### SEZIONE GIP-GUP

La Giudice, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 26 giugno 2025;



## OSSERVA

## 1. Premessa. Ricostruzione In fatto.

In data ..., funzionari e personale in servizio presso la Guardia di finanza di ... - ... sottoponevano a controllo mezzi e passeggeri in arrivo a ... - località ... - dalla ... dalla ... e, in specie, gli autoarticolati d'immatricolazione ... rispettivamente TG ... e TG ... e condotti da ... e ...

Il primo dei due, in sede di controllo, esibiva la seguente documentazione commerciale:

CMR s.n. del 4 dicembre 2024 indicante ... pcs per un peso di ... kg di «Cartoni» spediti da «...» e destinati alla «...»;

CMR s.n. del 4 dicembre 2024 indicante ... pcs per un peso di ... Kg di «...(Cannabis Sativa L.)» spediti da «...» e destinati alla «...»;

Fotocopia dei documenti, n. 0001448 (varietà Fenom1) - 0001449 (varietà Fenom1) - 0001451 (varietà Fenom1) tutte della specie vegetale Cannabis sativa L.;

Test Report del 15 ottobre 2024 n. RA89498 a firma di ..., redatto in lingua bulgara e inglese, del Testing Center ... per conto di «...» relativo alla determinazione del parametro «THC Tetraidrocannabinolo»;

Certificato di «Pre-Export» n. EU/BG ... del 4 dicembre 2024 rilasciato dalla Agenzia per la sicurezza alimentare bulgara a favore dello spedite s.m.1;

Protocollo di campionamento per piante del genere canapa n. ... del 4 settembre 2024 redatto in lingua bulgara e relativo al prodotto Cannabis sativa L. FENOM1;

Autorizzazione alla coltivazione di piante del genere canapa (cannabis) con contenuto inferiore allo 0.3% in THC redatto in lingua bulgara n. ... del Ministero dell'agricoltura e dell'alimentazione per la coltivazione n. ... del 23 agosto 2023;

Ricevute di conferma nei confronti della ditta ricevente in bianco.

Ancora, lo ... metteva a disposizione degli operanti la documentazione di seguito enumerata:

CMR s.n. del 4 dicembre 2024 indicante ... pcs per un peso di ... Kg di «...» (Cannabis Sativa L.), spediti da «...» e destinati alla «...»;

CMR s.n. del 4 dicembre 2024 indicante ... pcs per un peso di ... Kg di «...» spediti da «...» e destinati alla «...»;

Fotocopia dei documenti n. 0000468 (varietà Fenoswiss) - 0000518 (varietà Fenomoon) - 0000519 (varietà Fenomoon) 0000520 (varietà Fenomoon) - 0000521 (varietà Fenomoon) tutte della specie vegetale Cannabis sativa L.;

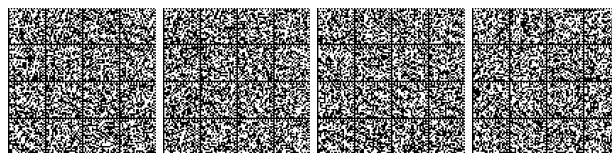
Test Report del 15 ottobre 2024 n. ... a firma di ..., redatto in lingua bulgara e inglese, del Testing Center per conto di «...» relativo alla determinazione del parametro «THC - Tetraidrocannabinolo»;

Certificato di «Pre-Export n. EU/BG ... del 4 dicembre 2024 rilasciato dalla Agenzia per la sicurezza alimentare bulgara a favore dello spedite s.m. ;

Autorizzazione alla coltivazione di piante del genere canapa (cannabis) con contenuto inferiore allo 0.3% in THC redatto in lingua bulgara n. ... del Ministero dell'agricoltura e dell'alimentazione per la coltivazione n. ... del 23 agosto 2023.

Al fine di procedere alla determinazione del contenuto di THC presente nella merce trasportata dai suddetti autoarticolati, nonché all'esatta classificazione doganale della stessa, in data 9 dicembre 2024 personale in servizio presso il reparto antifrode della Dogana di ... e della Guardia di finanza effettuava il campionamento della merce in commento e trasmetteva, in totale, n. 24 campioni al Laboratorio ADM di ... L'esito delle analisi confermava trattarsi di Cannabis sativa L., classificata al codice NC12119086 (piante, parti di piante, semi e frutti delle specie utilizzate principalmente in profumeria, in medicina o nella preparazione di insetticidi, antiparassitari o simili, freschi, refrigerati, congelati o secchi, anche tagliati, frantumati o polverizzati), ovvero al codice NC 53021000 (canapa greggia o macerata), con un contenuto di THC superiore allo 0,2%.

Atteso che tanto nei documenti relativi all'attività di test richiesta all'Agenzia Esecutiva per l'analisi delle varietà, l'approvazione e il controllo delle sementi del Ministero dell'agricoltura e dell'alimentazione bulgaro, quanto nei protocolli di campionamento per piante del genere canapa n. ... del 4 settembre 2024, redatto in lingua bulgara e relativo al prodotto Cannabis sativa L. (documentazione esibita dal ... in sede di controllo) si faceva riferimento alle varietà di Cannabis «FENOM1», «FENOMOON» e «FENOSWISS», il suddetto personale procedeva alla consultazione del Portale europeo «EUPVP» (nel quale sono elencate tutte le specie vegetali e agricole che possono essere commercializzate in UE ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio del 13 giugno 2002) e del sito istituzionale





dell'Agenzia esecutiva per l'analisi delle varietà, approvazione e il controllo delle sementi del Ministero dell'agricoltura e dell'alimentazione bulgaro. Dal richiamato controllo emergeva che, le varietà di Cannabis «FENOM1», «FENOMOON» e «FENOSWISS» non sono presenti tra le varietà registrate sul Portale europeo «EUPVP», né, tantomeno, sono comprese nella «lista ufficiale delle varietà di piante agricole e vegetali accettate per la certificazione e il commercio nel territorio della Repubblica Bulgara».

Di conseguenza, la merce oggetto di trasporto e accertamento veniva sequestrata ai sensi dell'art. 354 del codice di procedura penale e la notizia di reato veniva comunicata con CNR prot. nn. ... e ... del 16 dicembre 2024 alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi.

Il giorno seguente (precipuamente, in data 17 dicembre 2024), la notizia di reato veniva iscritta a carico di A. G. e C. I., in qualità di soci, legali rappresentanti della ..., destinataria della merce sequestrata.

In data 29 gennaio 2025, il pubblico ministero assegnatario del presente procedimento penale conferiva incarico alla dott.ssa ..., in qualità di consulente tecnico, al fine di eseguire una perizia chimica - tossicologica sulla sostanza contenuta nel reperto relativo, per rispondere ai seguenti quesiti: «proceda il consulente, ad un campionamento rappresentativo della sostanza vegetale in sequestro prelevando soltanto le infiorescenze contenute in un minimo di almeno 20 dei ... colli di cartone trasportati nel primo carico ed un numero minimo di almeno 8 degli ... colli di cartone trasportati nel secondo carico; esegua il campionamento secondo le modalità scientifiche corrette; accerti se la varietà vegetale che risulta documentalmente dagli atti rientri in una di quelle previste nel catalogo comune delle varietà di specie di piante agricola ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio del 13 giugno 2002; accerti, per ogni campione formato, se le infiorescenze comprese nel singolo campione, contengano sostanze stupefacenti o psicotrope (in ipotesi il THC) secondo la vigente legislazione, indicando la tabella di appartenenza e la composizione qualitativa e se contengano altre sostanze non stupefacenti (in ipotesi il CBD); determini quantitativamente, con tecnica cromatografica, il contenuto percentuale ed assoluto dei principi attivi stupefacenti contenuti nelle infiorescenze del singolo campione (% di principio attivo e mg totali di principio attivo presente in ogni campione); nel caso in cui i risultati delle analisi dei campioni presentino discordanze significative con i risultati e i valori ricavati dai tecnici del laboratorio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli come riportato nei rapporti di Prova in atti, spieghi le ragioni di tale discordanza, dopo essersi confrontata con i tecnici refertanti e verificando la correttezza del metodo da essi usato; riferisca in merito alla capacità drogante prendendo in considerazione le modalità di possibile assunzione del principio attivo THC e l'interferenza con l'assunzione contestuale del principio CBD e gli effetti di cumulo di possibili assunzioni plurime (più spinelli) in un arco temporale ristretto; anche con riferimento ad eventuali associazioni del THC con altre sostanze; riferisca ogni altra indicazione utile alle indagini. Riferisca, il consulente, attingendo ai dati di tossicologia forense e di letteratura scientifica, quale sia il quantitativo in mg. Di principio attivo Delta 9 THC la cui assunzione (per inalazione da combustione della sostanza vegetale e/o dai suoi derivati come olio o resina) sia il grado di produrre effetti psicotropi.».

Il consulente tecnico incaricato depositava l'elaborato conclusivo in data 28 marzo 2025 e la relativa integrazione il successivo 16 maggio, le cui conclusioni di seguito si riportano integralmente: «In Italia la canapa (*Cannabis sativa* L.) è sottoposta a un duplice regime normativo:

per un verso, è considerata pianta agricola e industriale e il suo utilizzo è regolato dalla legge n. 242 del 2 dicembre 2016, («Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa»). È il testo di riferimento che disciplina in Italia la produzione di canapa industriale. La legge si applica unicamente alle varietà ammesse nel Catalogo comune delle Varietà di specie delle piante agricole ottenute tramite sementi certificate. Le varietà ammesse nel Catalogo comune quindi «non rientrano» nell'ambito di applicazione del testo unico Stupefacenti (art. 1, comma 2). Se ne deduce che tali varietà si possono coltivare, trasformare e commercializzare qualsiasi parte della pianta in tutta sicurezza, senza incorrere nei reati penali previsti dal testo unico Stupefacenti, rispettando ovviamente le normative specifiche dei settori di utilizzo (tipo alimentare, cosmetico e così via); come peraltro ritenuto dalla giurisprudenza, infatti, sono le destinazioni di utilizzo, tassativamente elencate dall'art. 2 della legge n. 242 a rendere lecita la filiera.

per l'altro verso, qualsiasi varietà di canapa, indipendentemente dal suo tenore di THC, quanto a fiori, foglie, oli e resine, è classificata come pianta da droga dal testo unico Stupefacenti (decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, a eccezione «della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali consentiti dalla normativa dell'Unione europea» (art. 14). Il testo unico Stupefacenti, quindi, riconosce l'eccezione solo «per la produzione di fibre o per altri usi industriali consentiti dalla normativa dell'Unione europea».



Dall'esame della documentazione in atti e dall'analisi strumentale della infiorescenze prelevate dai rami in sequestro giudiziale è emerso che:

1) La sostanza vegetale in sequestro giudiziale è costituita da rami con foglie e infiorescenze derivanti da piante di Canapa, così suddivisa:

a) relativamente al camion con targa ... condotto da ...: rami con foglie ed infiorescenze in quantità pari a 1.510,0 Kg, contenuti in un numero di scatole di cartone pari a ... contro ... dichiarate nel documento di trasporto;

b) relativamente al camion con targa ... condotto da ...: rami, con foglie ed infiorescenze in quantità pari a 1.903,0 Kg, contenuti in un numero di scatole di cartone pari a ... su ... dichiarate nel documento di trasporto;

2) Le ... scatole contenenti la biomassa a diverso stato di essiccazione, sono indistinguibili tra loro e prive di qualsiasi indicazione che ne certifichi il contenuto. Si osserva che tale modalità di confezionamento, non garantisce in alcun modo e/o misura che il contenuto di dette scatole sia effettivamente quanto riportato nei documenti di trasporto esibiti dai due camionisti al momento del fermo operato in data ... in ... località ... dagli agenti della Guardia di finanza in servizio durante normali controlli (ex art. 12 del decreto legislativo n. 141/2024).

3) Nei documenti di trasporto esibiti dai due camionisti al momento del fermo operato dalla G. di F., è riportato che il carico trasportato è costituito ramoscelli di piante di Canapa con percentuale di A-9-THC < 0,3% appartenenti alla specie vegetale *Cannabis sativa* varietà Fenom1 per carico relativo al camion con targa ..., e *Cannabis sativa* varietà Fenomoon e Fenoswiss per il carico relativa al camion con targa ... Come sottolineato tali varietà non sono comprese sia tra le varietà ammesse iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, che nella Lista ufficiale delle varietà di piante agricole e vegetali accettate per la certificazione e il commercio nel territorio della Repubblica Bulgarica per il 2024. Ne deriva che la coltivazione e di conseguenza la commercializzazione di dette varietà di *Cannabis* non è consentita sia in UE che in Bulgaria, rientrando così nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

4) Dalle analisi eseguite in «Gascromatografia-FID (GC-FID)» e in «Gascromatografia-Spettrometria di massa (GC-MS)», si è accertato che trattasi sicuramente di derivati di piante di canapa, data la presenza dei cannabinoidi in particolare del «Cannabidiolo (CBD)», del «Cannabigerolo (CBG)» e del «Delta-9-Tetraidrocannabinolo (4-9-THC)».

5) Dall'analisi quantitativa finalizzata alla determinazione della percentuale media di 4-9-THC e di CBD, eseguita su un totale di ventotto aliquote campionate da ventotto cartoni (venti dal carico relativo al camion con targa ... e otto dal carico relativo al camion con targa ...) selezionati a caso da un totale di ... cartoni in sequestro, così come disposto dal pubblico ministero al momento del conferimento dell'incarico, si è accertato che:

a. ad eccezione del campione con codice «20A» il cui valore di 4-9-THC è pari allo 0,294%, i restanti campioni analizzati hanno un contenuto di 4-9-THC superiore allo 0,3% in peso e non inferiore a tale valore come riportato nella documentazione in atti esibita al momento del fermo, in particolare nel «Test report n. ... del ...» e nel «Test report n. ... del ...» a firma del TC GLOBALTEST Manager Dipl. eng. ..., redatto in lingua bulgara e inglese, dal Testing Center GLOBALTEST per conto di «Executive Agency for Variety testing, Field Inspection and Seed Control» di Sofia(BG) relativo alla determinazione del parametro «THC-Tetraidrocannabinolo»;

b. ad eccezione del campione con codice «5B» il cui valore di 4-9-THC è pari allo 0,522%, i restanti campioni analizzati hanno un contenuto di 4-9-THC inferiore allo 0,5% in peso. Poiché il limite di 0,5% discrimina piante della varietà sativa da quella indica, tale evidenza consente di affermare che detti campioni di infiorescenze ben essiccate sottoposti ad analisi derivano da piante di «*Cannabis sativa* varietà sativa»;

6) Per quanto ampiamente rappresentato in perizia in particolare considerando:

la specie vegetale dichiarata (*Cannabis* varietà Fenom1, Fenomoon e Fenoswiss);

la modalità di confezionamento di tale biomassa durante il trasporto (in scatole anonime);

percentuali in peso di A-9-THC analiticamente determinate;

tutte le evidenze finora elencate rendono la coltivazione di tale varietà di *Cannabis sativa* L. (e soprattutto la commercializzazione della sostanza vegetale che ne deriva) «illegale» poiché non rientra nei requisiti richiesti per l'applicazione della legge n. 242/2016. Tale legge infatti autorizza esclusivamente la semina di semi certificati e quindi la coltivazione di varietà ammesse iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, e l'utilizzo della canapa che ne deriva, esclusivamente per fini alimentari, cosmetici, tessili ed edili purché non abbiano effetto drogante, cioè un contenuto percentuale in peso di A-9-THC inferiore allo 0,2%, escludendo le foglie e le infiorescenze e i suoi derivati quali marijuana,



hashish e olio di hashish dall'elenco dei prodotti legali. La produzione e commercializzazione di foglie e infiorescenze di Cannabis L. per uso ricreativo, pur essendo praticata nei cosiddetti «Cannabis shop», non è mai stata riconosciuta dalla normativa vigente rientrando così nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 - testo unico sugli stupefacenti (decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990).

Per poter valutare l'effetto drogante dei ventotto campioni di Cannabis prelevati da altrettante rispettive ventotto scatole scelte a caso tra le ... in sequestro giudiziale, occorre considerare il rapporto percentuale tra A-9-THC e CBD in esse contenuto. Dai valori calcolati è emerso che tutti i campioni analizzati presentano un rapporto percentuale di THC/CBD compreso tra 1 : 16 e 1 : 27 trattasi quindi di Cannabis sativa L. con caratteristiche che contribuiranno ad attivare l'effetto *entourage* ad effetto non drogante; rientra in tale varietà di Cannabis anche il campione con codice «5B» pur presentando una percentuale di delta 9 THC pari a 0,522%, quindi superiore allo 0,5% percentuale che discrimina la Cannabis ad effetto drogante (indica) da quella non drogante (sativa), poiché il rapporto percentuali tra il THC e il CBD calcolato è pari a 1 : 21.

8) Dal confronto delle risultanze analitiche relative alla percentuale in peso del 4-9-THC ottenute dalla scrivente professionista presso il laboratorio Biochemical lab Service s.r.l., con quelle ottenute presso ADM DT-Puglia, Molise e Basilicata Ufficio Laboratorio di ..., non si sono riscontrate significative differenze. Le minime differenze possono sicuramente imputarsi alla non omogenea composizione della sostanza vegetale sottoposta ad analisi prelevata in momenti diversi e dal prelievo di campioni eseguito da scatole diverse.

9) La giurisprudenza italiana considera come sostanza stupefacente la Cannabis con una quantità di THC pari allo 0,5% (5 mg di 4-9-THC puro contenuto in una dose da 1 gr di marijuana grezza, sono sufficienti ad indurre l'effetto stupefacente), quindi la forbice di tolleranza tra lo 0,2 % e lo 0,6% è valido solamente per i soggetti menzionati nella legge n. 242, cioè gli agricoltori (come sottolineato anche dalla recente «Circolare Salvini»). Tuttavia, la quantità minima di 4-9-THC (4-9-tetraidrocannabinolo) che può avere un effetto drogante, varia a seconda di diversi fattori come la via di somministrazione, la tolleranza individuale, la concentrazione di THC e altri composti presenti nella sostanza. In generale:

assunzione attraverso il fumo: 2-5 mg di THC possono essere sufficienti per produrre effetti droganti, come anche una sensazione di rilassamento o euforia.

assunzione orale: 5-10 mg di THC possono essere necessari per produrre effetti simili a quelli del fumo.

È importante notare che queste sono solo stime e che la risposta individuale al THC può variare notevolmente.

Esistono inoltre molte ricerche scientifiche che hanno studiato gli effetti del THC e la sua quantità minima efficace, come ad esempio:

Un altro studio pubblicato sulla rivista «Journal of Psychopharmacology» nel 2015 ha trovato che una dose di 2,5 mg di THC era sufficiente a produrre effetti lievi sulla percezione e sull'umore.

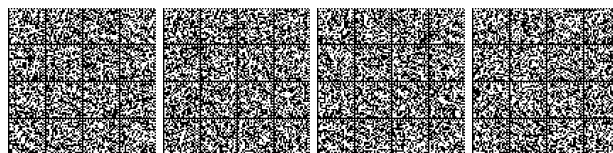
Uno studio pubblicato sulla rivista «Psychopharmacology» nel 2018 ha trovato che una dose di 5 mg di THC è sufficiente a produrre effetti significativi sulla percezione e sull'umore.

La National Institute on Drug Abuse (NIDA) degli Stati Uniti ha pubblicato una review sugli effetti del THC, nella quale si afferma che le dosi di 5-10 mg di THC sono sufficienti a produrre effetti significativi sulla percezione e sull'umore.

Uno studio pubblicato sulla rivista «Neuropsychopharmacology» nel 2012 ha trovato che una dose di 10 mg di THC era sufficiente a produrre effetti significativi sulla memoria e sulla concentrazione.

È importante sottolineare che queste ricerche sono state condotte in condizioni controllate e con partecipanti sani quindi i risultati potrebbero non essere generalizzabili a tutti i consumatori. Il THC è un composto psicoattivo e che il suo uso può avere effetti negativi sulla salute, specialmente se utilizzato in quantità elevate o per periodi prolungati.

Con nota integrativa del 4 aprile 2025, l'Ufficio delle Dogane di ... rappresentava che, in data 11 dicembre 2024, l'avv. Elena Mileva inviava all'indirizzo mail istituzionale degli Uffici di ..., per conto della Società speditrice («...»), una e-mail avente ad oggetto «collaborazione e chiarimento sulla spedizione di canapa SATIVA», con la quale chiariva che la società in commento è titolare di due autorizzazioni (n. RD ... del 23 agosto 2023 e n. RD ... del 22 aprile 2024), rilasciate dal Ministero dell'agricoltura e dell'alimentazione bulgaro, per la coltivazione di piante del genere canapa (cannabis) con un contenuto di tetraidrocannabinolo inferiore allo 0,3% in peso, calcolato nella massa fogliate, nelle cime fiorite (infiorescenze) e nei frutti. Si chiariva, inoltre, che la varietà di canapa industriale oggetto della spedizione era stata coltivata e prodotta in conformità alla legislazione bulgara ed europea.



Ancora, il successivo 17 dicembre 2024 giungeva all'indirizzo e-mail istituzionale degli Uffici di ..., per conto della medesima Società «...», una e-mail di rettifica della documentazione di trasporto. Con la ridetta comunicazione si precisava che agli autisti dei camion erano state fornite etichette errate, mentre si confermava la correttezza dei certificati di analisi del THC. Alla e-mail venivano allegate le fotocopie dei cartellini di confezioni di semi relative a due varietà di Cannabis sativa L. riportanti i seguenti dati:

Eletta Campana, con paese di produzione Italia, confezioni chiuse il 03/2021;

Tiborszallasi, con paese di produzione Germania, confezioni chiuse il 03/2021.

Secondo quanto riportato sulle confezioni, entrambe le tipologie di sementi erano indicate per «uso florovivaistico e orticoltura».

Con la nota in esame, l'Ufficio Dogane di ... rappresentava agli inquirenti che (di seguito testualmente dalla richiamata nota dell'ADM):

«la documentazione che accompagnava i carichi e quella fornita successivamente dall'avvocato Mileva, risultano non coerenti e, di fatto, non consentono di tracciare la filiera agro-industriale disciplinata dalla 242/2016. Ma vi è di più, la tracciabilità viene meno, non solo per quanto appena illustrato, ma anche perché, sebbene le varietà Eletta Campana e Tiborszallasi risultino inserite nel Catalogo comune Europeo, il «numero di sementi» e il «numero di lotto» riportati sul cartellino delle confezioni, non sono riconducibili in alcun modo alla merce oggetto del trasporto.»

«l'altra autorizzazione indicata dall'avvocato, ossia la n. RD ... del 22 febbraio 2024, non è stata rinvenuta tra la documentazione allegata al carico di merce ma veniva richiamata solo nel contratto di vendita commerciale tra la ... e la ...»;

«è stata condotta una più approfondita analisi della documentazione commerciale a corredo della merce oggetto di sequestro e, in particolare, delle informazioni contenute nelle etichette relative alle varietà di Cannabis sativa L. esibite durante il controllo in Dogana (Fenom1, Fenoswiss e Fenomoon) (Allegato 7). Su tutte le etichette in questione erano, infatti, riportate le indicazioni «*variety not yet officially listed* (varietà ancora non ufficialmente inserita nella lista) e «*for test and trials on*» (solo per test e prove); pertanto, sono stati condotti ulteriori approfondimenti volti a definire il quadro relativo alla regolamentazione nazionale ed europea attinente alla specie vegetale Cannabis sativa L. e, in particolare, alle modalità di inserimento delle sue varietà nel Catalogo comune europeo. [...] Atteso che, in Italia, l'autorità competente in materia di commercializzazione delle varietà vegetali, tra cui Cannabis sativa L., è rappresentata dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) si è proceduto a contattare, a mezzo mail istituzionale, il funzionario di riferimento per la normativa sulla commercializzazione delle varietà vegetali, il dott. ... (Direzione generale dello sviluppo rurale - Ufficio ...). In particolare, sono state sottoposte all'attenzione del dott. ... le fotocopie delle etichette contenenti la denominazione delle varietà di Cannabis sativa L. (Fenom 1, Fenoswiss e Fenomoon) presenti tra la documentazione che accompagnava la merce trasportata. A seguito dell'analisi della suddetta documentazione il dott. ... ha rappresentato che, «per le varietà in questione, nel 2023 la Bulgaria ha inviato una notifica di concessione di autorizzazione alla commercializzazione di varietà per cui è stata presentata una domanda di iscrizione in un registro nazionale» chiarendo che «tale richiesta ha lo scopo di immettere sul mercato piccoli quantitativi di semente per valutarne le caratteristiche di coltivazione e far conoscere la varietà (sensu Decisione 2004/842/EC) e che «il materiale (derivante dalla coltivazione di quelle sementi) seppur sperimentale, non è commercializzabile. Il soggetto che ha richiesto l'autorizzazione risulta essere la «...».

Secondo quanto stabilito dalla decisione 2004/842/EC le sementi, oggetto dell'autorizzazione, devono essere dotate di cartellini, di colore arancione, riportanti una serie di indicazioni tra cui: 1) l'autorità di certificazione; 2) il numero di lotto; 3) il mese e l'anno di sigillatura; 4) la specie; 5) la denominazione della varietà con la quale le sementi saranno immessi sul mercato; 6) l'indicazione «*variety not yet officially listed*»; 7) l'indicazione «*for test and trials only*». Inoltre, il dott. ... ha dichiarato che «non risultano notifiche dalla Bulgaria negli anni precedenti al 2023 per le varietà in questione e i cartellini arancioni sono rilasciati nel 2024». Con una mail successiva, il dott. ... ha inoltrato una risposta del Ministero della sanità ad un quesito posto nell'anno 2022 e avente ad oggetto la commercializzazione della canapa dalla quale si evince, nel dettaglio, il quadro degli usi ritenuti leciti ai sensi della legge n. 242/2016.»

Con decreto del 19 maggio 2025 (*funditus* nel prosieguo), il pubblico ministero revocava il sequestro probatorio sulla sostanza sequestrata e ordinava, ex art. 87, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, la distruzione della stessa, trattandosi di sostanza avente effetto stupefacente o comunque cosa illecita non commercializzabile (ai sensi della legge n. 80/2025).

2. La ricostruzione del quadro normativo: le modifiche apportate dall'art. 18, legge n. 80/2025 agli articoli 1, 2 e 4, legge n. 242/2016.





In data 9 giugno 2025, veniva pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 131, la legge n. 80/2025 recante «Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario», c.d. «decreto sicurezza», entrato in vigore il 12 aprile 2025.

L'articolato - composto da 39 articoli - è suddiviso in sei Capi:

il Capo I, recante «Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata nonché in materia di beni sequestrati e confiscati e di controlli di polizia» (composto da nove articoli: articoli 1-9);

il Capo II, recante «Disposizioni in materia di sicurezza urbana» (composto da nove articoli: articoli 10-18);

il Capo III, recante «Misure in materia di tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124» (composto da quattordici articoli: articoli 19-32);

il Capo IV, recante «Disposizioni in materia di vittime dell'usura» (composto da un solo articolo: art. 33);

il Capo V, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario» (composto da quattro articoli: articoli 34-37);

il Capo VI, recante «Disposizioni finali» (composto da due articoli: articoli 38-39).

Per quanto qui d'interesse, nel decreto in esame, al capo II, è inserito, l'art. 18, rubricato «modifiche alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, recante disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa», il quale modifica e integra gli articoli 1, 2 e 4, della legge 2 dicembre 2016, n. 242.

L'*incipit* della disposizione in commento, nel rivelare a mezzo dello stesso testo di legge l'*intentio legis*, chiarisce che le modifiche legislative introdotte dalla decretazione d'urgenza si sono rese necessarie «al fine di evitare che l'assunzione di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (*Cannabis sativa* L.) o contenenti tali infiorescenze possa favorire, attraverso alterazioni dello stato psicofisico del soggetto assuntore, comportamenti che espongano a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale [...]».

L'art. 18, alla lettera *a*), modifica l'art. 1 della legge n. 242 del 2016 attraverso le seguenti quattro novelle, l'ultima delle quali (nuovo comma 3-*bis*) di rilievo penalistico:

1) interviene sul comma 1, specificando che la promozione della coltivazione della canapa è ammessa soltanto a livello di filiera industriale;

2) modifica il comma 3, prevedendo che le suddette misure di sostegno e promozione si rivolgono «in via esclusiva» alla coltura della canapa «comprovatamente» finalizzata alle attività ivi previste;

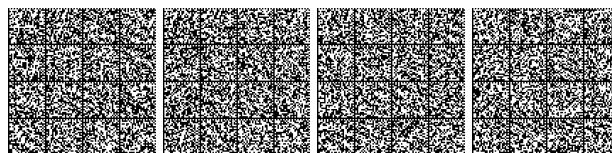
3) modifica il comma 3, lettera *b*), eliminando, tra le finalità dell'incentivazione della canapa, l'«impiego» e il «consumo finale» di semilavorati e finalizzando la realizzazione degli stessi ai soli «usi consentiti dalla legge»;

4) aggiunge un nuovo comma 3-*bis*, espressamente escludendo, «salvo quanto disposto dal successivo art. 2, comma 2, lettera *g-bis*)», l'applicazione della legge n. 242 del 2016 «all'importazione, alla lavorazione, alla detenzione, alla cessione, alla distribuzione, al commercio, al trasporto, all'invio, alla spedizione, alla consegna, alla vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, o contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati» e mantiene «ferme le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

La lettera *b*) dell'art. 18 modifica, invece, l'art. 2 della legge n. 242/2016, precisando che le colture di canapa consentite destinate al florovivaismo devono presentare carattere professionale e introducendo la lettera *g-bis*) al comma 2 - riguardante la «produzione agricola di semi destinati agli usi consentiti dalla legge entro i limiti di contaminazione stabiliti dal decreto del Ministro della salute ai sensi dell'art. 5 della presente legge» - e il comma 3-*bis* recante il seguente divieto:

«Sono vietati l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa coltivata ai sensi del comma 1 del presente articolo, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. Si applicano le disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. È consentita solo la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera *g-bis*) del comma 2». Di talché, il divieto neo-introdotto, fatta salva l'eccezione di cui all'art. 2, comma 3, lettera *g-bis*), ricade sulle infiorescenze, ossia i fiori femminili della «*Cannabis sativa* L.» disposti in glomeruli, considerate, a decorrere dal 12 aprile 2025, oggetto di condotte sanzionatili ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

In altri termini — quelli, efficacemente utilizzati nella relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte Suprema di Cassazione n. 33 del 23 giugno 2025 — «per effetto del combinato disposto della clausola di non applicazione enunciata all'art. 1, nuovo comma 3-*bis*, e del corrispondente divieto stabilito all'art. 2, nuovo comma 3-



*bis*, legge n. 242 cit., penalmente presidiato, a far data dal 12 aprile 2025, è divenuta (alternativamente) vietata, sotto comminatoria di applicazione degli articoli 73 ss. decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa, in qualsiasi forma (semilavorata, essiccata o triturrata) nonché di prodotti contenenti tali infiorescenze (compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati). È però consentita, in via d'eccezione rispetto al divieto generalizzato — e sempre a livello industriale (giammai «domestico») — la produzione agricola di semi di canapa [...]» (Cfr: pag. 77 della citata relazione).

3. In punto di rilevanza della questione.

A scioglimento della riserva, ritiene questa Giudice doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 13, 25, comma 2, 27, comma 3, 77, comma 2, e 117, della Costituzione, con riferimento all'art. 18, decreto-legge n. 48/2025, convertito senza modificazioni dalla legge n. 80/2025, nella parte in cui vieta l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione, la consegna, la vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera *g-bis*), comma 2, art. 2, legge n. 80/2025.

Va, preliminarmente, osservato che la proposizione della questione di legittimità costituzionale veniva sollecitata in data 26 giugno 2025 nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto l'opposizione, ai sensi dell'art. 263, comma 5, del codice di procedura penale, avverso il decreto, del 19 maggio 2025, con il quale il pubblico ministero revocava il sequestro probatorio dei beni sequestrati (cfr: par. 1 dell'ordinanza) e ordinava, ex art. 87, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, la distruzione degli stessi.

In specie, il pubblico ministero, nel summenzionato decreto, rilevava: «che la sostanza vegetale (fiori e infiorescenze) derivante dalla coltivazione e dallo sviluppo delle piante di Cannabis è compresa in quanto tale (a prescindere dalle varietà) tra le sostanze vietate previste dalla Tabella II allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (tabella formata sulla base delle indicazioni contenute nell'art. 14, comma 1, lettera *b*), n. 1);

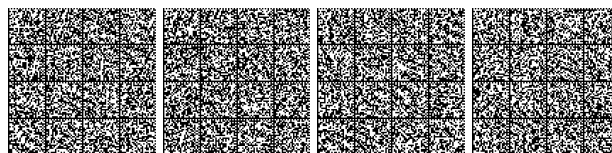
che la sostanza vegetale derivante dalla coltivazione della Cannabis può essere esclusa dal campo di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e può rientrare nel campo di applicazione della normativa europea di cui alla direttiva 2002/56/CE del Consiglio del 3 giugno 2002 e nel campo di applicazione della legge nazionale n. 242/2016 che rendano lecita la coltivazione (in funzione di specifici usi industriali e quindi anche la conseguente commercializzazione della sostanza vegetale derivata dalla coltivazione) soltanto nel caso in cui essa derivi dalla coltivazione di varietà di piante comprese nel «Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole ai sensi della direttiva 2002/56/CE del Consiglio del 3 giugno 2002» (nel quale non sono comunque comprese le varietà Fenom 1, Fenoswiss e Fenomoon oggetto del sequestro) e purché (altra condizione stabilita dalla legge nazionale n. 242/2016) la percentuale di principio attivo del Delta 9 THC non superi la soglia dello 0,2 %;

che, in ragione della presenza in essa di percentuali di principio attivo Delta 9 THC superiori allo 0,2 %, è da considerare a tutti gli effetti sostanza illegale per la quale vietata la commercializzazione (essendo lecita ma solo per l'agricoltore la coltivazione di piante delle varietà ammesse ed essendo lo stesso esentato da responsabilità penale nel caso in cui la percentuale di principio attivo Delta 9 THC sia superiore allo 0,2% ma inferiore allo 0,6%);

che solo con riferimento alla condotta di coltivazione della Cannabis della specie Sativa è stabilito dalla legge n. 242/2016 un range di tolleranza per la quantità di principio attivo Delta 9 THC contenuto nella sostanza vegetale che, se compreso tra lo 0,2 % e lo 0,6 %, fa andare esente il coltivatore da responsabilità penale;

che, con riferimento a tutte le altre condotte diverse dalla coltivazione e quindi anche per le condotte di importazione così come per quelle di detenzione e cessione e vendita, allorquando non ricorrono le condizioni per l'applicazione della legge n. 242/2016 (nel caso di specie queste condizioni non ricorrono perché il prodotto discende da coltivazione di specie vegetali non ricomprese nel Catalogo europeo, manca la tracciabilità del prodotto che risultava confezionato in scatole anonime con conseguente impossibilità di controllare la provenienza da coltivazione effettuata con sementi certificate, il prodotto presenta concentrazioni di principio psicoattivo Delta 9 THC superiori allo 0,2% sebbene inferiori allo 0,6%) si applicano le disposizioni del testo unico Stupefacenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

che gli accertamenti tecnici sulla sostanza vegetale in sequestro (prelievo dei campioni ed analisi qualitativa e quantitativa) sono stati svolti nel contraddittorio delle parti, ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura penale, e si sono conclusi con il deposito della relazione di consulenza tecnica sopra richiamata;



che risulta ormai accertata la mancanza dei presupposti per l'applicazione della legge n. 242/2016 e la riconducibilità della condotta di importazione in contestazione nella fattispecie prevista e punita dall'art. 73, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (che è fattispecie di pericolo concreto);

che non si può affatto escludere una sia pur minima capacità drogante per effetto dell'assunzione della sostanza così come sequestrata (avente percentuale di principio attivo delta 9 THC superiori allo 0,2% sebbene inferiori allo 0,6% e nonostante l'effetto di parziale inibizione del funzionamento del Delta 9 THC conseguente alla interazione con il CBD) specialmente in relazione alle condizioni pregresse di salute e all'età di un potenziale consumatore, con conseguente pericolosità della sostanza per la salute delle persone e per la salvaguardia delle giovani generazioni (beni giuridici oggetto della protezione realizzata dalla norma incriminatrice come individuati dalla Corte costituzionale);

che in condizioni di utilizzo della sostanza vegetale non tal quale come sequestrata ma per come eventualmente trasformata e raffinata mediante processi di separazione del principio attivo Delta 9 THC dal principio CBD, risulta certamente presente la capacità drogante della sostanza e la sua pericolosità per la salute dell'assuntore;

che ai sensi dell'art. 87, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, una volta che sia compiuta l'attività di prelievo di campioni rappresentativi della sostanza stupefacente (nel caso di specie non solo il prelievo dei campioni ma anche l'analisi qualitativa e quantitativa della sostanza è stata effettuata in contraddittorie con le parti) «l'autorità giudiziaria ordina la distruzione delle sostanze stupefacenti e psicotrope»;

che, con riferimento ai derivati della coltivazione della Cannabis Sativa, proprio di recente, il legislatore, con decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (non ancora convertito in legge ma già in vigore a partire dal 12 aprile 2025, giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 85 dell'11 aprile 2025) ha introdotto nell'art. 18 (la cui rubrica recita: «Modifiche alla legge 2 dicembre 2016, n. 242 recante disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa») una serie di disposizioni di rilievo, precedute da una significativa manifestazione di intento: «Al fine di evitare che l'assunzione di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (*Cannabis sativa* L.) contenenti tali infiorescenze possa favorire, attraverso alterazioni dello stato psicofisico del soggetto assuntore, comportamenti che esponano a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale, alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, sono apportate le seguenti modificazioni»; di rilievo è il testo del comma 3-*bis* aggiunto all'art. 1 della legge n. 242/2016 nel quale si legge: «Salvo quanto disposto dal successivo art. 2, comma 2, lettera g-*bis*), le disposizioni della presente legge non si applicano all'importazione, alla lavorazione, alla detenzione, alla cessione, alla distribuzione, al commercio, al trasporto, all'invio, alla spedizione, alla consegna, alla vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, o contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. Restano ferme le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309;» ancora più rilevante appare il testo del comma 3-*bis* aggiunto all'art. 2 della legge n. 242/2016 nel quale è statuito che «Sono vietati l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa coltivata ai sensi del comma 1 del presente articolo, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. Si applicano le disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. È consentita solo la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-*bis*) del comma 2»; trattasi di disposizioni dalle quali si ricava una inequivoca criminalizzazione di tutte le condotte diverse dalla coltivazione che siano realizzate da soggetto diverso da quello autorizzato alla coltivazione aventi ad oggetto i derivati della coltivazione della Cannabis Sativa e si ricava altresì una qualificazione dei prodotti contenenti o costituiti da infiorescenze come cose intrinsecamente illecite in relazione alle quali opera la regola prevista dall'art. 240, comma 2, n. 2) del codice penale della confisca obbligatoria «delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna»;

che, in forza del *novum* normativo sopra illustrato, anche a prescindere dalla ritenuta qualificazione della biomassa vegetale in sequestro come sostanza ad effetto stupefacente e a prescindere dalla ritenuta o meno illiceità penale e responsabilità penale per le condotte di importazione in contestazione, giammai la sostanza in sequestro potrebbe essere commercializzata e sarebbe comunque destinata alla confisca, anche in assenza di condanna [...].

In data 29 maggio 2025, il difensore degli indagati — A. G. e C. I. —, munito di procura speciale, proponeva opposizione avverso il decreto di distruzione del 19 maggio 2025.

Con decreto del 12 giugno 2025, questa Giudice fissava, ai sensi degli articoli 263, comma 5, e 127 del codice di procedura penale, l'udienza camerale del 26 giugno 2025 per la decisione sull'opposizione medesima: nel corso della ridetta udienza, il difensore degli indagati formulava istanza di sospensione del procedimento e di proposizione di questione di legittimità costituzionale con riferimento alla legge n. 80/2025, di conversione del decreto-legge n. 48/2025.





Si ritiene sussistente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale di cui in premessa in relazione al giudizio *a quo*, atteso che dalla decisione della stessa dipende la possibilità, per questa Giudice, di definire il segmento procedimentale di cui trattasi mediante l'accoglimento, ovvero il rigetto, dell'opposizione formulata dagli indagati avverso l'ordine di distruzione emesso dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 87 testo unico Stupefacenti.

Invero, le modifiche introdotte agli articoli 1 e 2, legge n. 242/2016 dall'art. 18, decreto-legge n. 48/2025, convertito dalla legge n. 80/2025, vietano, a decorrere dal 12 aprile 2025, le condotte, diverse dalla coltivazione, poste in essere da soggetto diverso dal coltivatore, e aventi ad oggetto (ivi riposa il vero nucleo del *novum*) le infiorescenze di canapa e i prodotti contenenti tali infiorescenze, fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-bis) del comma 2 dell'art. 2, legge n. 242/2016: le disposizioni neo-introdotte, come rilevato dal pubblico ministero, estendono, pertanto, l'ambito di applicazione dell'art. 240, comma 2, n. 2), del codice penale ai derivati della coltivazione della Cannabis della specie sativa, anche a prescindere da un comprovato effetto stupefacente della sostanza.

Di conseguenza, la tenuta costituzionale dell'art. 18, legge n. 80/2025 imporrebbe il rigetto dell'opposizione formulata dagli odierni indagati avverso l'ordine di distruzione emesso ai sensi dell'art. 87, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

4.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Il decreto-legge n. 48/2025 è stato emesso al di fuori dei casi straordinari di necessità e urgenza che, a mente dell'art. 77, comma 2, della Costituzione, rappresentano il presupposto affinché il potere esecutivo possa esercitare la funzione legislativa, ferma restando la conversione del decreto medesimo in sede parlamentare.

Non appare ultroneo, in questa sede, rammentare la centralità rivestita dall'art. 77 della Costituzione nel sistema delle fonti primarie. Invero, laddove il primo comma della disposizione medesima vieta al Governo, in mancanza di delegazione delle Camere, l'emanazione di decreti aventi valore di legge ordinaria, in virtù del comma 2 dell'art. 77 della Costituzione eccettuano rispetto alla regola i casi straordinari di necessità e urgenza, in presenza dei quali il Governo è abilitato, sotto la sua responsabilità, ad assumere provvedimenti provvisori con forza di legge, fatta salva la loro presentazione alle Camere per la conversione in legge.

Così delineati i tratti essenziali del nostro assetto costituzionale — che poggia su di una «tendenzialmente» netta separazione tra i poteri dello stato ai fini della migliore attuazione dei principi connotanti la nostra forma di Governo —, s'impone di chiarire che, dalla disciplina dell'art. 77 della Costituzione discende, quale logico corollario, che la decretazione d'urgenza rinviene la propria ineludibile giustificazione nel rispetto dei presupposti tratteggiati dalla norma, vale a dire (così come ribadito a più riprese dalla giurisprudenza della Corte costituzionale — Cfr: *ex multis* Corte costituzionale n. 8/2022; Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge. Di talché, il mancato rispetto del requisito di validità dell'adozione di tale atto, configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo.

D'altro canto, per vero, non può farsi a meno di rilevare che l'espressione prescelta in sede Costituente per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza risulta connotata da un tale margine di elasticità da legittimare il Governo ad apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (Cfr: Corte costituzionale n. 137/2018 e n. 171/2007). Per tale ragione il sindacato del Giudice delle leggi resta circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze n. 186/2020; n. 288/2019; n. 97/2019, n. 137/2018; n. 99/2018; n. 5/2018; n. 236/2017; n. 170/2017).

Tutto messo in evidenza in via di necessaria premessa, occorre in questa sede verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (già citata Corte costituzionale, sentenza n. 171/2007).

Ebbene, vale anzitutto la pena di ricordare che il decreto-legge n. 48/2025, convertito senza modificazioni dal Parlamento, riproduce pressoché integralmente il contenuto del corrispondente disegno di legge «sicurezza», di iniziativa governativa, che la Camera dei deputati aveva approvato in prima lettura il 18 settembre 2024 e trasmesso al Senato il giorno successivo. Le Commissioni riunite I e II del Senato della Repubblica, in sede referente, lo avevano esaminato e approvato in un testo in minima parte modificato in data 26 marzo 2025, sicché alla data di emanazione del decreto-legge — deliberato dal Consiglio dei ministri il 4 aprile scorso — il provvedimento era pronto per l'esame del Senato: pertanto, il testo di quel disegno di legge stava per essere approvato con modificazioni dal Senato e, di conseguenza, sarebbe dovuto tornare alla Camera. In realtà, l'Assemblea del Senato, nella seduta del 16 aprile 2025, non ha pro-





ceduto all'esame del d.d.l. «sicurezza», proprio in ragione dell'avvenuta presentazione, nel contempo, del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 48/2025 alla Camera dei deputati. La circostanza appena richiamata, fra le altre, ha suscitato perplessità fra gli intellettuali e gli operatori del diritto sulla sussistenza dei presupposti giustificativi per il ricorso alla decretazione d'urgenza, soprattutto ove si consideri che il Governo proponente non si era avvalso della facoltà, prevista dall'art. 72 della Costituzione e dai regolamenti parlamentari, di chiedere l'esame con procedura d'urgenza del disegno di legge «sicurezza».

Anzitutto, per costante insegnamento della Consulta, l'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (Cfr. ancora Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008). Di contro, nel preambolo del decreto-legge n. 48/2025, le motivazioni appaiono generiche e tautologiche, apodittiche, «inusitabilmente articolate tra casi in cui vi è la "straordinaria necessità e urgenza" di provvedere e casi in cui, invece, ricorre solo la "necessità e urgenza"».

A tanto si aggiunga che, la relazione che accompagna il d.d.l. di conversione alla Camera dà conto della *ratio* delle norme, ma non si sofferma sulle ragioni che giustificano la necessità e l'urgenza di ricorrere al decreto-legge per anticiparne l'approvazione. Solo nel documento (redatto successivamente) di Analisi Tecnica normativa si giustifica il ricorso alla decretazione d'urgenza «alla luce della necessità di approntare una immediata e più incisiva risposta sanzionatoria e dissuasiva nei confronti di gravi fenomeni delinquenziali che rappresentano una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica, determinano una crescente percezione di insicurezza tra cittadini e espongono, inevitabilmente, a grave pericolo l'incolumità fisica delle Forze di Polizia».

Ancora. Dal punto di vista delle finalità perseguite e, quindi, del contenuto, il provvedimento d'urgenza nasce eterogeneo — così come lo era l'originario d.d.l. sicurezza — : orbene, come noto, la disomogeneità è stata a più riprese considerata «figura sintomatica» dell'insussistenza dei presupposti giustificativi del provvedimento d'urgenza ex art. 77 della Costituzione (ex multis Corte costituzionale, sentenza n. 146/2024; Corte costituzionale, sentenza n. 22/2022; Corte costituzionale, sentenza n. 138/ 2018; Corte costituzionale, sentenza n. 244/2016). Sul tema, se la Corte costituzionale da un lato non ha escluso la possibilità di decreti a «contenuto plurimo», ha ritenuto, purtuttavia, che le disposizioni di provvedimenti governativi di tal fatta debbano essere «accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine» (da ultimo Corte costituzionale, sentenza n. 146/2024).

Nel caso in esame, il decreto «sicurezza» difetta, *ictu oculi*, di una presentazione generale, idonea a consentire l'individuazione del nucleo centrale dell'intera operazione di produzione normativa, considerato che le finalità del provvedimento — che necessitano di essere estrapolate dal titolo, dal preambolo e dai principali capi che lo compongono, mancando una indicazione precisa e inequivoca a monte — sono plurime e, dunque, almeno sei:

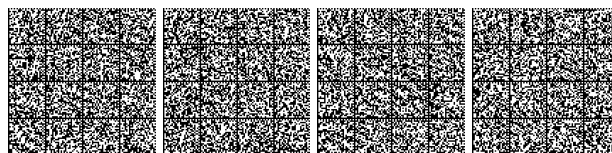
- 1) potenziare le attività di prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità (Capo I);
- 2) migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Capo I);
- 3) adottare misure in materia di sicurezza urbana e controlli di polizia (Capo II)
- 4) introdurre misure in materia di tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché degli organismi dei servizi (Capo III);
- 5) introdurre disposizioni in materia di vittime dell'usura (Capo IV);
- 6) introdurre misure in materia di ordinamento penitenziario (Capo V).

A tali distinte finalità corrisponde una inevitabile e consequenziale eterogeneità di contenuto.

Questa Giudice, pertanto, ritiene non possa dubitarsi che la eterogeneità delle finalità perseguite dal decreto-legge «sicurezza», in uno con la disomogeneità che caratterizza le singole disposizioni recate dal decreto in esame, infici, irreversibilmente, la positività della valutazione circa la legittimità dello stesso, atteso che vanno valutate alla strega di indici intrinseci che palesano la sussistenza della c.d. «disomogeneità per *tabulas*» del decreto-legge n. 48/2025, il quale, di conseguenza, rientra a pieno titolo fra i decreti aventi forza di legge privi di requisiti di validità costituzionale, suscettibili di alterare, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, «gli equilibri fondamentali della forma di Governo».

4.2. Rispetto agli articoli 13, 25, comma 2, e 27, comma 3, della Costituzione, quali referenti costituzionali del principio di offensività

Come noto, in forza del principio di offensività, un elemento costitutivo fondamentale del fatto penalmente rilevante è l'offesa di un bene giuridico, che può assumere la forma della lesione, ossia del nocumento effettivo, ovvero quella dell'esposizione a pericolo, ossia del nocumento potenziale.



Nell'ambito del nostro ordinamento penale il principio di offensività opera su due piani distinti: da un lato, come precetto rivolto al legislatore, diretto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, esprimano un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione («offensività in astratto»); dall'altro, come criterio interpretativo-applicativo affidato al giudice, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva («offensività in concreto»).

Nonostante l'assenza di una norma costituzionale che lo consacri espressamente, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha comunque ricavato, dal sistema costituzionale, il principio per cui il reato deve consistere nell'offesa del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice. La giurisprudenza costituzionale, inoltre, ha da tempo chiarito in che modo si atteggi la ripartizione di competenze tra giudice costituzionale e giudice ordinario: in particolare, per quanto qui d'interesse, «spetta, in specie, alla Corte — tramite lo strumento del sindacato di costituzionalità — procedere alla verifica dell'offensività “in astratto”, acclarando se la fattispecie delineata dal legislatore esprima un reale contenuto offensivo; esigenza che, nell'ipotesi del ricorso al modello del reato di pericolo, presuppone che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'*id quod plerumque accidit*» (Cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 225/2008; sentenza n. 265/2005; sentenza n. 263/2000; sentenza n. 519/2000).

Il fondamento costituzionale del principio di offensività veniva, tradizionalmente, desunto:

dall'art. 13 della Costituzione, che tutela la libertà personale, sicché l'irrogazione di una sanzione penale (limitativa di quel bene) può essere ammessa solo come reazione ad una condotta che offenda un bene di pari rango;

dall'art. 25, comma 2, della Costituzione, che subordina la sanzione penale alla commissione di un «fatto», sicché è necessario che il legislatore punisca condotte materiali ed offensive e non la mera disobbedienza, atteso che in caso contrario la pena non potrebbe svolgere la sua funzione di orientamento culturale;

dagli articoli 25 e 27 della Costituzione, che distinguono tra pena e misura di sicurezza: sanzionare con una pena una condotta non offensiva, ma di semplice disobbedienza, seppur sintomatica di pericolosità sociale, significherebbe infatti assegnare alla stessa la funzione propria della misura di sicurezza;

dall'art. 27, comma 3, della Costituzione, in quanto la condanna per mere violazioni di doveri o per condotte non offensive di alcun bene frustrerebbe la funzione rieducativa della pena: l'applicazione di una sanzione penale per un fatto inoffensivo farebbe percepire la stessa come ingiusta ed il reo non sarebbe predisposto ad accettare l'offerta di recupero sociale di cui essa è portatrice.

Di recente, per vero, la Consulta ha chiarito che il rispetto del principio di offensività (*nullum crimen sine iniuria*) è «desumibile, in specie, dall'art. 25, comma 2, della Costituzione, in una lettura sistematica cui fa da sfondo l'insieme dei valori connessi alla dignità umana» e che il ridetto principio «comporta che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può reprimere sul piano penale, come fattispecie di reato, soltanto condotte che, nella loro descrizione tipica, comunque, rispettosa del principio di legalità, consistano, altresì, in comportamenti dal contenuto offensivo di beni meritevoli di protezione, anche sotto il profilo della loro mera esposizione a pericolo.» (*ex multis*, Cfr: Corte Costituzionale sentenza n. 211/2022).

Sul pianto «astratto», il principio di offensività si rivolge, pertanto, al legislatore e svolge la funzione di «limite» delle scelte di incriminazione dallo stesso compiute, tanto da poter fondare un giudizio di legittimità costituzionale delle stesse.

Pertanto, la Corte costituzionale ha riconosciuto da tempo al principio di offensività in astratto il valore di limite di rango costituzionale alla discrezionalità legislativa in materia penale, attribuendosi il compito di accertarne il rispetto.

Tanto premesso e venendo al caso in esame, nel settore economico sviluppatosi nel nostro Paese attorno alla coltivazione della canapa agroindustriale della legge n. 242 del 2016, le infiorescenze rappresentano la gran parte del mercato di riferimento. Ebbene, in assenza della dimostrazione scientifica che l'uso dei prodotti derivanti da piante di canapa possa provocare effetti psicotropi o nocivi sulla base dei dati scientifici disponibili e condivisi, vietarne *ex abrupto*, sotto comminatoria di applicazione della legge penale, la coltivazione industriale finora consentita ai sensi dell'art. 2, comma 2, legge n. 242 del 2016, confligge, fuor di dubbio, con il principio di offensività.

Secondo quanto consegnatoci dalla letteratura scientifica sul tema, nelle infiorescenze della canapa si concentrano i tricomi, ossia delle ghiandole resinose che contengono cannabinoidi, terpeni e flavonoidi. I principali e più abbondanti cannabinoidi presenti nella canapa estraibili dalle infiorescenze (femminili) sono il  $\Delta^9$ -tetraidrocannabinolo ( $\Delta^9$ -THC o semplicemente «THC») e il cannabidiolo («CBD»).

Prima dell'entrata in vigore, il 12 aprile 2025, del decreto-legge n. 48/2025, la circolare MIPAAF n. 5059 del 22 maggio 2018 aveva chiarito che, le infiorescenze della canapa, pur non essendo citate espressamente dalla citata legge n. 242 né tra le finalità della coltura né tra i suoi possibili usi, rientravano nell'ambito dell'art. 2, comma 2,



lettera g), ossia nell'ambito delle coltivazioni lecite destinate al florovivaismo, purché tali prodotti derivassero da una delle varietà ammesse, iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'art. 17 della direttiva (CE) 2002/53 del Consiglio 13 giugno 2002, con contenuto complessivo di THC non superiore ai livelli stabiliti dalla normativa: tali piante (nella loro interezza), non soggette ad alcuna restrizione di commercializzazione, non rientrano neppure nell'ambito di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 se hanno un tenore di THC inferiore o uguale allo 0,2%. Inoltre, in forza di una valutazione di opportunità sul piano repressivo affidata alla corrispondenza dei caratteri botanici dei prodotti ottenuti in esito al ciclo biologico della coltivazione, l'art. 4, commi 5 e 7, legge n. 242 del 2016 ha individuato una tolleranza fino al limite dello 0,6 per cento di THC, in grado di escludere l'antigiuridicità della messa a coltura industriale.

In questo quadro d'insieme, la disciplina restrittiva di nuova introduzione, siccome penalmente presidiata, si pone in contrasto con il principio di offensività (in astratto), atteso che, come in precedenza rammentato, le evidenze scientifiche dimostrano l'assenza di effetti droganti quando il principio attivo della cannabis si collochi al di sotto delle percentuali di THC indicate dall'art. 4, legge 242 del 2016, rivelatesi idonee a vagliare, in via generale e astratta, la liceità della coltivazione industriale della canapa da parte dell'agricoltore che «pur impiegando qualità consentite, nell'ambito della filiera agroalimentare delineata dalla novella del 2016, coltivi canapa che, nel corso del ciclo produttivo, risulti contenere, nella struttura, una percentuale di THC compresa tra lo 0,2 per cento e lo 0,6 per cento, ovvero superiore a tale limite massimo» (così SS. UU., n. 30475 del 30 maggio 2019). La questione, dunque, lungi dal riguardare la rilevanza penale della commercializzazione al pubblico di derivati della coltivazione lecita di canapa (questione approfondita esaurientemente dalle prima richiamate SS. UU. 30475/2019), ovvero l'esistenza di indici rivelatori della finalità di commercializzazione del prodotto per usi diversi da quelli consentiti (Cfr. Cass. Pen., Sez. IV, n. 16155 del 17 marzo 2021), attiene al neo-introdotto divieto — rientrante nella categoria dogmatica del reato di pericolo, astratto o presunto — di coltivazione agroindustriale di infiorescenze della canapa condotta che il legislatore ha ritenuto (astrattamente) pericolosa, rientrante, dunque, nel perimetro applicativo del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, sulla base di una presunzione assoluta di dannosità per lo stato psico-fisico del soggetto assuntore e, in termini ancor più distanti, per l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale», qui assunti quali beni giuridici di particolare rilievo.

In conclusione, se è vero, com'è certamente vero, che in ossequio al dettato dell'art. 25 della Costituzione, la discrezionalità del legislatore (ovvero, come nel caso di specie, del Governo che esercita la funzione legislativa) può essere esercitata, nel settore penale, con il limite della criminalizzazione di condotte che recano astrattamente un *vulnus* a beni meritevoli di tutela; che, poiché la sanzione penale incide direttamente (pena detentiva) o indirettamente (pena pecuniaria) sulla libertà personale, costituzionalmente garantita all'art. 13 della Costituzione, il sacrificio di quest'ultima è giustificato solamente per tutelare beni dotati anch'essi di rilevanza costituzionale; che, avendo, a mente dell'art. 27, comma 3, della Costituzione, la pena una finalità eminentemente rieducativa, occorre assoggettare a repressione solo fatti realmente offensivi, al fine di evitare che la sanzione irrogata al soggetto agente sia dallo stesso avvertita come ingiusta, sproporzionata, irragionevole, non può dubitarsi della collisione della disposizione qui censurata con il principio di offensività, in assenza di conforto scientifico in ordine alla pericolosità, anche solo in astratto, della circolazione delle infiorescenze di cannabis e i suoi derivati, pur in presenza dei limiti fissati per la circolazione della stessa dalla legge n. 242/2016.

#### 4.3. Rispetto all'art. 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 34 e 36 TFUE

Occorre, in ultimo, segnalare, che il divieto introdotto dall'art. 18 del decreto-legge «sicurezza» sembra impedire la libera circolazione di una merce all'interno dell'Unione (articoli 34 e 36 TFUE) in maniera non proporzionale, in spregio al principio del mutuo riconoscimento e in rilevato difetto di esigenze imperative, non essendovi evidenze scientifiche che provino che le infiorescenze di canapa e i derivati di varietà di canapa con un contenuto di THC inferiore allo 0,3 per cento siano una minaccia per la sicurezza e la salute pubblica.

Secondo quanto stabilito dall'art. 38 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (a norma del quale l'Unione europea definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca), salvo disposizioni contrarie, le norme previste per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno sono applicabili ai prodotti agricoli enumerati nell'allegato 1 del TFUE, tra cui sono ricompresi i «semi, frutti oleosi, semi e sementi e frutti diversi; piante industriali e medicinali; paglie e foraggi».

Nella disciplina di dettaglio che ha fatto seguito nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune (PAC), costituita dapprima dai regolamenti UE numeri 2013/1307 e 2013/1308 e dal regolamento UE n. 2021/2115, si annoverano e incentivano, ai fini del diritto all'aiuto finanziario, una serie di coltivazioni, tra cui la pianta di *Cannabis sativa*, stabilendo che le superfici utilizzate per la produzione di canapa sono considerati ettari ammissibili al pagamento del contributo europeo solo se il tenore di tetraidrocannabinolo delle varietà coltivate non supera lo 0,3 per cento.





Di conseguenza, la canapa è una coltura riconosciuta, anche agli effetti dei premi, dal legislatore europeo, il quale introduce delle disposizioni di controllo specifiche per quanto riguarda i metodi di determinazione del tetraidrocannabinolo dopo aver stabilito l'elenco delle varietà botaniche di specie di piante coltivate.

Le piante di canapa, poi, una volta oggetto di coltivazione nel limite di THC ammesso, circolano nello spazio europeo come prodotti ottenuti: tema che apre al principio della libera circolazione delle merci in ambito UE (articoli 34 e 36 TFUE).

In proposito, viene in rilievo il regolamento UE n. 2013/915 della Commissione del 25 aprile 2023, «relativo ai tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari», con cui il legislatore europeo, per garantire un'efficiente tutela della salute pubblica, da un lato ha stabilito che determinati alimenti «non sono immessi sul mercato e non sono essere impiegati come materie prime negli alimenti o come ingredienti di alimenti qualora contengano un contaminante in una quantità superiore al tenore massimo stabilito nel medesimo allegato» (art. 2, comma 1), dall'altro ha ammesso quelli il cui tenore rientra nei limiti stabiliti, tra i quali vi sono anche i residui di canapa, rispetto ai quali il regolamento ha modificato il tenore massimo di THC totale introducendo anche un fattore di conversione di  $\Delta 9$ -THCA in THC.

In altri termini, il regolamento UE n. 2023/915 ha imposto un limite alla quantità massima dei due cannabinoidi contenuti nella canapa — ossia il tetraidrocannabinolo e il tetraidrocannabinolico — che, al di sotto di tali limiti, non ha efficacia drogante.

Ancora, sempre nel settore alimentare, con il regolamento UE n. 2022/1393 della Commissione dell'11 agosto 2022, il legislatore europeo ha rivisto i limiti di THC negli alimenti, uniformando le regole all'interno degli Stati membri, fissandoli dal 1° gennaio 2023 in:

3,0 mg/kg per i semi di canapa macinati, i semi di canapa (parzialmente) disoleati e altri prodotti derivati/trasformati dai semi di canapa (farina, proteine, semi);

7,5 mg/kg per l'olio di semi di canapa.

Nel settore cosmetico, secondo il regolamento UE n. 2009/1223, il CBD può essere impiegato nei prodotti cosmetici sia come composto puro, sia in forma di estratti ottenuti da piante o semi di *Cannabis sativa*.

In sintesi, a livello europeo, sul piano della regolamentazione di vari settori merceologici, la canapa è oggetto di normale attività di coltivazione e i prodotti ottenuti dalla stessa circolano liberamente all'interno dell'Unione, in base al superiore principio di libera produzione e commercializzazione di beni e servizi (articoli 34 e 36 TFUE) al quale si ricollega l'incompatibilità con il diritto unionale di divieti concernenti sostanze per le quali manchino comprovati rischi per la salute (sul punto *Cfr.* CGUE 4 ottobre 2024, causa C-793/22).

Inoltre, di recente, la Corte di giustizia, nel noto caso Kanavape (CGUE 19 novembre 2020, causa C-663/18, B.S., C.A.), nell'ambito di domanda di pronuncia pregiudiziale relativa alla messa in commercio, in Francia, da parte della suddetta azienda, di una sigaretta elettronica il cui liquido conteneva il cannabidiolo (CBD) estraibile dalla canapa, ha statuito che gli «art. 34 e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che vieta la commercializzazione del CBD legalmente prodotto in un altro Stato membro, qualora sia estratto dalla pianta di *Cannabis sativa* nella sua interezza e non soltanto dalle sue fibre e dai suoi semi, a meno che tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo della tutela della salute pubblica e non ecceda quanto necessario per il suo raggiungimento» (punto 96). Di talché, eventuali provvedimenti restrittivi a tutela della salute pubblica devono basarsi su «dati scientifici disponibili» e non su «considerazioni puramente ipotetiche»: il rischio reale per la salute pubblica deve risultare sufficientemente dimostrato in base ai dati scientifici più recenti disponibili al momento dell'adozione della decisione.

Prosegue la Corte: «nell'esercizio del loro potere discrezionale in materia di tutela della salute pubblica, gli Stati membri devono rispettare il principio di proporzionalità. I mezzi che essi scelgono devono essere pertanto limitati a quanto effettivamente necessario per garantire la tutela della salute pubblica, e devono essere proporzionati all'obiettivo così perseguito, il quale non avrebbe potuto essere raggiunto con misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari» (punto 89, ove si richiama CGUE 28 gennaio 2010, Commissione c. Francia, C-333/08, punto 90).

Alla luce di quanto messo in evidenza, l'art. 18 decreto-legge «sicurezza», vietando l'importazione, la lavorazione — salve le eccezioni di cui si è detto — la detenzione, la cessione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione, la consegna, la vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o tritata, o contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, costituisce misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative delle importazioni, ponendosi in diretto contrasto con l'art. 34 TFUE (*Cfr.* CGUE 18 giugno 2019, Austria c. Germania, C-591/17) così come interpretato dalla Corte di giustizia (CGUE 19 novembre 2020, causa C-663/18, cit.; CGUE 4 ottobre 2024, causa C-793/22, cit.).

Tanto si afferma, si reitera, considerando che la disciplina unionale consente la libera circolazione dei prodotti derivati dalla canapa industriale nella sua interezza all'interno degli Stati membri ai sensi degli articoli 34 e 36 TFUE.





*P. Q. M.*

*Il Tribunale di Brindisi - Sezione GIP/GUP, nella persona della sottoscritta Giudice;*

*Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli articoli 13, 25, comma 2, 27, comma 3, e 117, della Costituzione;*

*Con riferimento all'art. 18, decreto-legge n. 48/2025, convertito senza modifiche dalla legge n. 80/2025, nella parte in cui vieta l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione, la consegna, la vendita al pubblico e il consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o tritурata, nonché contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli olii da esse derivati, fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-bis), comma 2, art. 2, legge n. 80/2025;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

Così deciso in Brindisi all'esito della Camera di consiglio del 26 giugno 2025.

*La Giudice per le indagini preliminari: NESTORE*

26C00034

N. 27

*Ordinanza del 22 dicembre 2025 del Tribunale di Milano  
nel procedimento civile promosso da L. B.*

**Fallimento e procedure concorsuali – Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII) – Esdebitazione – Creditori per fatto o causa anteriori che non hanno partecipato al concorso – Previsione che l'esdebitazione opera nei loro confronti per la sola parte eccedente la percentuale attribuita nel concorso ai creditori di pari grado.**

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 278, comma 2.

IL TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE CRISI D'IMPRESA

Riunito in Camera di consiglio, in persona dei signori magistrati:

dott. Laura De Simone, Presidente;

dott. Luisa Vasile, Giudice;

dott. Sergio Rossetti, Giudice relatore;

Ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sull'istanza di sospensione del giudizio con rimessione alla Corte costituzionale depositata da B. L. in data 24 ottobre 2025.

Con sentenza del 5 agosto 2022, il Tribunale di Milano dichiarava aperta, nei confronti della ricorrente, la procedura di liquidazione controllata del patrimonio di L. B., ai sensi degli articoli 268 e seguenti CCII, iscritta al n. 02/2022 R.G.

Il liquidatore nominato provvedeva al deposito dello stato passivo delle domande tempestive in data 1° agosto 2023 con esclusione dei crediti vantati da Agenzia delle entrate riscossione e INPS per circa complessivi euro 40.000,00, in quanto gli enti impositori non avevano fornito prova di atti interruttivi della prescrizione né, successivamente, proponevano opposizione avverso lo stato passivo.



Il Liquidatore attestava l'integrale pagamento di tutti i creditori ammessi al passivo e il 15 settembre 2025 chiedeva la chiusura della procedura, dando atto dell'integrale assolvimento degli incombenti e del pagamento di tutti i creditori ammessi.

In data 16 settembre 2025, la ricorrente presentava istanza di esdebitazione, dichiarando di aver maturato i requisiti di cui all'art. 280 CCII e chiedendo che il decreto fosse pronunciato anche in relazione alle poste non incluse nello stato passivo per intervenuta prescrizione, rilevata dal liquidatore e non contestata dai creditori.

Con provvedimento del 29 settembre 2025, il Giudice delegato assegnava termine ai creditori per eventuali osservazioni sull'istanza di esdebitazione, nonché al liquidatore per le proprie deduzioni e alla ricorrente per eventuali memorie di replica.

Il 22 ottobre 2025, in assenza di osservazioni da parte dei creditori, il liquidatore depositava deduzioni favorevoli alla concessione dell'esdebitazione, sollevando dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 278, comma 2, CCII, successivamente riproposta dalla ricorrente con nota del 24 ottobre 2025.

La questione concerne la compatibilità della previsione secondo cui l'esdebitazione non opera integralmente nei confronti dei creditori anteriori non partecipanti al concorso, con i principi costituzionali di eguaglianza e con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di esdebitazione del debitore meritevole.

La questione è rilevante nel presente giudizio, poiché dalla sua risoluzione dipende la possibilità di concedere alla ricorrente un'esdebitazione effettiva e pienamente liberatoria ed è non manifestamente infondata, atteso che l'art. 278, comma 2, CCII, appare porsi in contrasto sia con l'art. 3 Cost. sia con l'art. 117 Cost., in relazione agli articoli 20, 21 e 23 della direttiva UE 2019/1023 del 20 giugno 2019.

La questione di legittimità qui sollevata è dirimente ai fini della decisione della fattispecie sottoposta all'attenzione di questo Collegio.

L'istante, infatti, ha tutti i requisiti per accedere al beneficio dell'esdebitazione e intende ottenere una pronuncia che la liberi definitivamente dai debiti pregressi, anche nei confronti delle agenzie fiscali e previdenziali, sia o meno maturata la prescrizione, come ritenuto dal liquidatore giudiziale.

Ciò, nel caso concreto, afferma la debitrice, non sarebbe possibile perché i creditori anteriori partecipanti al concorso sono stati pagati integralmente di talché, in forza dell'art. 278, comma 2, CCII, anche i creditori anteriori estranei al concorso dovrebbero essere pagati integralmente ciò che, nei fatti, determinerebbe una negazione del diritto all'esdebitazione.

Così posta la questione risulta peccare per eccesso e per difetto: per eccesso, perché in realtà, con l'accoglimento dell'istanza di esdebitazione, un effetto esdebitatorio, se pure minimo, i creditori chirografari anteriori – insinuatisi o meno al passivo – lo subirebbero comunque in quanto dall'apertura della liquidazione controllata e fino al pagamento ottenuto non sono, *ex lege*, decorsi a loro favore gli interessi legali o di mora che, una volta tornata *in bonis* la debitrice, in mancanza dell'esdebitazione, potrebbero essere invece richiesti.

Per difetto perché, indipendentemente dalla percentuale di soddisfacimento ottenuto dai creditori chirografari risulta incostituzionale la previsione di cui all'art. 278, comma 2, laddove prevede che i creditori anteriori non insinuati possano comunque trovare una qualche forma di soddisfazione sul patrimonio del debitore formatosi successivamente alla procedura.

Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di affermare la *ratio* sottesa all'esdebitazione sia di «ricollocare utilmente [il debitore] all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni [sacrificando] le residue ragioni creditorie – comportando una responsabilità patrimoniale limitata nel tempo – onde consentire a debitori non immeritevoli una “ripartenza” (il cosiddetto *fresh start*)» (*cfr.*, Corte costituzionale n. 6/2024).

La *ratio* dell'istituto dell'esdebitazione è, quindi, quella di consentire il reinserimento del debitore meritevole nel circuito economico e sociale, liberandolo dal vincolo della responsabilità patrimoniale generale per le obbligazioni pregresse e consentendogli una effettiva ripartenza. Il mantenimento di pretese creditorie anteriori sul patrimonio formatosi successivamente alla chiusura della procedura finirebbe, infatti, per vanificare tale finalità, ostacolando il recupero del debitore alla vita economica e produttiva.

Il costo economico della liberazione dai debiti è, infatti, consapevolmente posto dal legislatore a carico dei creditori anteriori, nella prospettiva di un beneficio complessivo del sistema, che consente al debitore di tornare ad essere soggetto produttivo di reddito; al contempo, l'esdebitazione tutela i creditori futuri, i soli destinati a trovare soddisfazione sul patrimonio formatosi successivamente alla chiusura della procedura.

Sul patrimonio del debitore formatosi successivamente alla chiusura della procedura, infatti, potranno senz'altro agire i creditori per titolo e causa successivi all'apertura del concorso di talché, in linea di principio, il sistema risulta costruito come segue: i creditori anteriori all'apertura del concorso devono trovare soddisfacimento sul patrimonio



del debitore formatosi prima dell'apertura del concorso nonché sui diritti che sopravvivono in capo al debitore fino alla chiusura della procedura. Con l'esdebitazione, il patrimonio del debitore formatosi successivamente alla chiusura della procedura rappresenta la garanzia generica dei creditori che vantano ragioni di credito sorte successivamente alla chiusura della procedura.

Come detto l'art. 278, comma 2, CCII, però, riconosce ai creditori anteriori non insinuati – o esclusi dal passivo, come nella fattispecie, per via dell'efficacia solo endoconcorsuale delle decisioni sullo stato passivo – la possibilità di ottenere, nonostante l'esdebitazione, almeno quanto ottenuto dai creditori di pari grado che hanno partecipato al concorso.

Il riconoscimento, in favore del creditore anteriore non insinuato al passivo, di una residua possibilità di soddisfazione sul patrimonio formatosi dopo la chiusura della procedura costituisce, però, un *vulnus* ingiustificato al beneficio dell'esdebitazione. Se l'istituto è volto ad assicurare al debitore una seconda opportunità effettiva, non vi è ragione per consentire a tale creditore di aggredire il patrimonio «nuovo», sia pure nei limiti della percentuale riconosciuta ai creditori concorrenti di pari grado.

Invero, qualora il creditore avesse partecipato al concorso, il perimetro della responsabilità patrimoniale del debitore sarebbe rimasto comunque circoscritto alla massa attiva concorsuale, con l'unico effetto di una diversa ripartizione percentuale tra i creditori del medesimo rango. La previsione dell'art. 278, comma 2, CCII, determina invece un ampliamento del patrimonio aggredibile, imputabile esclusivamente all'inerzia del creditore, con conseguente sacrificio non giustificato della posizione del debitore meritevole.

In altri termini, dal punto di vista del patrimonio responsabile delle obbligazioni contratte dal debitore, la regola posta dall'art. 278, comma 2, CCII, consente al creditore anteriore non insinuato al passivo, la possibilità di aggredire il patrimonio del debitore formatosi successivamente alla chiusura della procedura, nonostante quel creditore non versi nelle situazioni eccezionali indicate nell'art. 278, comma 7 (crediti derivanti da obbligazioni di mantenimento e alimentari, illeciti extracontrattuali e sanzioni penali e amministrative di carattere pecuniario non accessorie ai debiti estinti), che sole consentono l'aggressione del patrimonio «nuovo» da parte dei creditori anteriori, si siano o meno insinuati al passivo.

Ora deve affermarsi che nel nostro ordinamento esiste un vero e proprio diritto soggettivo perfetto all'ottenimento dell'esdebitazione una volta soddisfatti i requisiti di cui all'art. 280, CCII.

La sussistenza di un diritto soggettivo all'esdebitazione, infatti, emerge dalla lettura della direttiva *Insolvency*. Difatti, in plurimi passaggi viene rimarcato come tra le finalità della normativa vi sia quella di consentire ai debitori «onesti insolventi o sovraindebitati di poter beneficiare di una seconda opportunità mediante l'esdebitazione dopo un ragionevole periodo di tempo» (*cf.*, considerando 1, ma v. anche considerando 4) e di far sì che sia consentita «l'esdebitazione integrale dai debiti dopo un certo periodo di tempo» (*cf.*, considerando 73, ma v. anche considerando 75). In particolare, si legge chiaramente che «[l']esdebitazione integrale o la cessazione dell'interdizione dopo un periodo di tempo non superiore a tre anni non sempre è appropriata» (*cf.*, considerando 78).

Ulteriori indici in questo senso si ravvisano anche nella parte dispositiva. L'art. 20 ha infatti imposto agli Stati membri di adottare regole tali da garantire che il debitore insolvente possa accedere all'esdebitazione totale dai propri debiti entro tre anni dalla conclusione della procedura che lo ha visto coinvolto.

La richiamata disposizione della direttiva *Insolvency* fissa, infatti, una serie di deroghe all'obbligo per gli Stati membri di prevedere la possibilità per il debitore insolvente meritevole di accedere ad almeno una procedura che gli consenta, al più tardi entro tre anni, l'esdebitazione integrale. Queste consistono in disposizioni che negano o limitano l'accesso all'esdebitazione, o che prevedono la revoca del beneficio, o termini più lunghi per l'esdebitazione integrale dai debiti o periodi di interdizione più lunghi, ovvero che escludono l'esdebitazione, o ne limitano l'accesso, o stabiliscono periodi più lunghi, rispetto ad alcune categorie specifiche di debiti.

In tema, la recente giurisprudenza della CGUE (i) ha riconosciuto il carattere puramente esemplificativo degli elenchi contenuti nell'art. 23, paragrafi 2 e 4, della direttiva, sulla base di un'interpretazione sia letterale sia sistematica, (ii) ha sottolineato che eventuali deroghe alla naturale operatività dell'esdebitazione, diverse da quelle espressamente previste, rimesse alla discrezionalità del legislatore nazionale (da esercitarsi nel pieno rispetto del principio di proporzionalità), devono emergere dal procedimento che ha condotto a tale esclusione o dal diritto nazionale, anche se al di fuori della norma di trasposizione, e (iii) ha evidenziato la necessità che tali deroghe siano comunque giustificate da una motivazione volta al perseguimento di un interesse pubblico legittimo, nonché l'attribuzione al giudice nazionale del compito di valutare la sussistenza di tale interesse pubblico legittimo alla base della motivazione dell'esclusione (*cf.*, CGUE, sez. II, 11 aprile 2024, *Agencia Estatal de la Administración Tributaria*, C-687/22; CGUE, sez. II, 8 maggio 2024, *Instituto da Segurança Social IP*, C20/23; CGUE, Sez. II, 7 novembre 2024, *Agencia Estatal de la Administración Tributaria*, C-289/23).



Ammettendo, come già detto, la possibilità che un credito non concorrente diverso da quelli di cui al comma 7 dell'art. 278, CCII, permanga esigibile a seguito dell'esdebitazione, l'art. 278, comma 2, CCII, si pone in evidente contrasto con l'art. 23 della direttiva, in quanto introduce una «deroga» ulteriore rispetto a quelle previste dalla disposizione comunitaria che non è in linea né con la lettera comunitaria né con la menzionata giurisprudenza della CGUE.

A parere di questo Collegio, infatti, alcuna delle ipotesi derogatorie prevista dalla disciplina europea è astrattamente applicabile al caso di specie e, in particolare, non può essere richiamata l'ipotesi di cui all'art. 23, paragrafo 2, lettera f («quando una deroga è necessaria a garantire un equilibrio tra i diritti del debitore e i diritti di uno o più creditori»).

Tale disposizione evoca la posizione del c.d. creditore incolpevole: di quel creditore cioè che, senza propria colpa, nulla abbia saputo della procedura in corso e, per ciò, non si sia attivato con una rituale domanda di insinuazione al passivo. Risulta, viceversa, intuitivo che alcuna deroga possa essere concessa al diritto all'esdebitazione nei termini sopra indicati nell'ipotesi in cui il creditore sia rimasto volontariamente inerte, magari, maliziosamente, attendendo la chiusura della procedura – magari prospettandosi un grado di soddisfacimento dei creditori insinuatisi ampio o addirittura integrale – al fine di non subire, nella sostanza, gli effetti dell'esdebitazione.

Si può ritenere che il creditore sia incolpevole, allora, allorquando nulla sappia della procedura in corso per non avere mai ricevuto, a norma dell'art. 272, CCII, la comunicazione del liquidatore circa l'apertura della liquidazione controllata. Ciò può dipendere (i) da una condotta omissiva del debitore che non ha fornito al liquidatore (e prima ancora all'OCC) tutti gli elementi utili al fine di individuare la platea dei creditori o (ii) da una condotta omissiva del liquidatore che pure avendo a disposizione l'elenco dei creditori non informa della liquidazione qualcuno tra questi.

In tali ipotesi gli strumenti rimediali concessi dall'ordinamento, però, sono chiari. Nell'ipotesi (i) il pendolo oscilla a favore dei creditori, perché l'art. 280, comma 1, lettera c), nega del tutto al debitore la possibilità di ottenere l'esdebitazione se non ha fornito agli organi della procedura «tutte le informazioni utili e i documenti necessari per il suo buon andamento». Nell'ipotesi (ii), viceversa, al creditore resterebbe sempre la possibilità di fare valere le proprie ragioni contro il liquidatore giudiziale, mentre risulta irragionevole, come viceversa attualmente dispone l'art. 278, comma 2, CCII, consentire che del fatto doloso o colposo del liquidatore risponda (eventualmente in concorso) il debitore con il patrimonio formatosi successivamente alla chiusura della procedura.

La disposizione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale oltre a violare la normativa comunitaria in materia, viola anche l'art. 3 Cost., consentendo ai creditori non insinuatisi al passivo la possibilità, se pure nei limiti di quanto ottenuto dai creditori insinuatisi, di aggredire il patrimonio del debitore formatosi successivamente al provvedimento di esdebitazione, indipendentemente dalla causa del loro credito e per il semplice fatto della loro inerzia.

Le motivazioni che precedono portano questo Collegio a sollevare una questione incidentale di costituzionalità sull'art. 278, comma 2, CCII, in relazione alla violazione degli articoli 3 e 117 Cost., nonché degli articoli 20, 21 e 23 della direttiva *Insolvency*, non essendo plausibili né la disapplicazione della norma né l'adozione di un'interpretazione costituzionalmente o comunitariamente conforme.

Difatti, lo strumento della disapplicazione è precluso dalla natura stessa della direttiva, la quale è volta a disciplinare i rapporti «orizzontali» di diritto privato e gli aspetti pubblicistici contenuti nella disciplina della crisi d'impresa attengono al più all'apertura della procedura, piuttosto che all'istituto dell'esdebitazione.

Ugualmente, non è possibile adottare un'interpretazione costituzionalmente o comunitariamente orientata dell'art. 278, comma 2, CCII, poiché la lettera della norma non è oscura né offre plurimi significati né si può sussumere il caso concreto all'interno delle categorie espressamente previste dall'art. 23 della direttiva.

Quanto, infine, al rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267, TFUE, condividendo le argomentazioni del Tribunale di Verona, ordinanza del 18 luglio 2025, che ha pure sollevato dubbi di legittimità costituzionale sulla disciplina *de quo*, si ritiene di maggior utilità il meccanismo della c.d. doppia pregiudizialità, nell'ambito di un dialogo rimesso alle Corti superiori.

P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 278, comma 2, CC.II., per contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 20, 21 e 22 della direttiva UE 2019/1023 del 20 giugno 2019, nella parte in cui prevede che l'esdebitazione operi «[n]ei confronti dei creditori per fatto o causa anteriori che non hanno partecipato al concorso [...] per la sola parte eccedente la percentuale attribuita nel concorso ai creditori di pari grado» anziché «l'esdebitazione opera anche nei confronti dei creditori per fatto o causa anteriori che non hanno partecipato al concorso».*





*Sospende il procedimento in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la comunicazione alla ricorrente ed al Liquidatore.*

*Manda alla cancelleria affinché la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Milano, il 6 novembre 2025

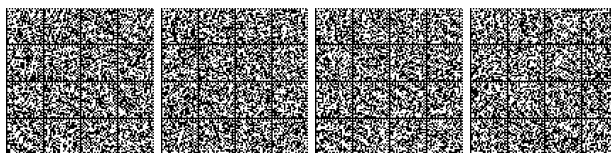
*Il Presidente:* DE SIMONE

26C00035

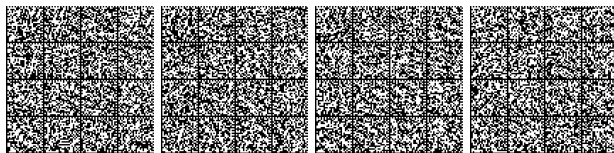
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-008) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

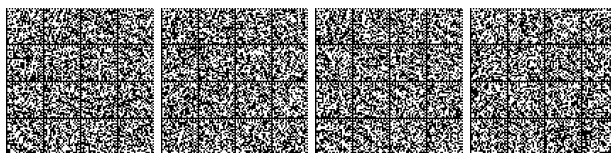
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

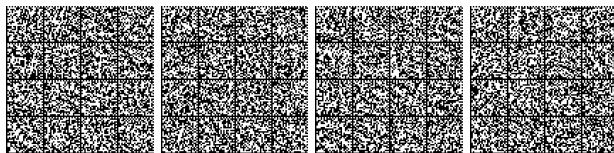
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





**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**

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

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

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

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

|                                                              |                 |
|--------------------------------------------------------------|-----------------|
| Abbonamento annuo                                            | € <b>190,00</b> |
| Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5% | € <b>180,50</b> |
| Volume separato (oltre le spese di spedizione)               | € <b>18,00</b>  |

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

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

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

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

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

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





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 6 0 2 2 5 \*

€ 7,00

