

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 13

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° aprile 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. 39. Sentenza 13 gennaio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Individuazione da parte dell'ISTAT degli enti inclusi tra le amministrazioni pubbliche secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al SEC - Giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti - Limitazione, a seguito di decretazione d'urgenza, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica - Conseguente esclusione della giurisdizione contabile sulla indicata ricognizione operata dall'ISTAT, con riassegnazione, secondo il diritto vivente, alla competenza del giudice amministrativo - Irragionevolezza intrinseca, violazione delle garanzie costituzionali poste a presidio dell'indipendenza della magistratura speciale, con effetti sulla certezza del diritto garantita dal sistema delle tutele giurisdizionali - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Individuazione da parte dell'ISTAT degli enti inclusi tra le amministrazioni pubbliche secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al SEC - Applicazione a tali enti, in ogni caso, delle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica - Denunciata irragionevolezza e violazione, con legge provvedimento, della giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, nonché dei principi di imparzialità e di buon andamento, e del diritto, di fonte europea e convenzionale, alla verifica giurisdizionale all'accertamento dello status di amministrazione pubblica - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 76, 77, 101, 102, 103, 104, 108, 111 e 113; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 1, lettera a).

Pag. 1

N. 40. Sentenza 27 gennaio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento presso un centro di permanenza per il rimpatrio (CPR) dell'immigrato, già sottoposto a trattenimento ai fini della sua espulsione, richiedente protezione internazionale - Permanenza del richiedente nel CPR fino alla decisione sulla convalida dell'ulteriore provvedimento (c.d. secondario) di trattenimento eventualmente adottato dal questore - Mancata convalida del provvedimento di trattenimento dalla corte d'appello competente - Possibile adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento "secondario", allorché ne ricorrano i presupposti - Denunciata violazione del principio della riserva di giurisdizione nella materia della libertà personale e del principio della inviolabilità della libertà personale, anche in riferimento agli obblighi internazionali - Inammissibilità delle questioni - Necessità che il legislatore intervenga con sollecitudine a rivedere la disciplina in materia.

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, art. 6, comma 2-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 2-*bis*, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 75.
- Costituzione, artt. 3, 11, 13, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5; Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 3; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 9; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 6.

Pag. 15



N. 41. Sentenza 11 febbraio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) - Gratuità per tutti gli incarichi dei relativi organi, a eccezione dei collegi dei revisori - Denunciata violazione del diritto a una adeguata retribuzione - Inammissibilità della questione.

Amministrazione pubblica - Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) - Gratuità per tutti gli incarichi dei relativi organi, a eccezione dei collegi dei revisori - Denunciata disparità di trattamento, con violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché lesione delle prerogative delle autonomie funzionali e dei diritti del lavoratore - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 29 dicembre 1993, n. 580, art. 4-bis, comma 2-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.
- Costituzione, artt. 2, 3, 35 e 36.

Pag. 28

N. 42. Sentenza 11 febbraio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione siciliana - Procedure selettive di reclutamento del personale per le aree funzionali per l'interruzione volontaria di gravidanza (IGV) - Possibilità che le aziende sanitarie e ospedaliere dotino tali aree di personale "non obiettore" e che lo reintegrino, nei limiti degli organici, entro 120 giorni dalla cessazione dei rapporti di lavoro o dalla successiva obiezione di coscienza di quello già reclutato - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei diritti inviolabili della persona e dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità, pubblico concorso, buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, delle competenze statutarie e dei correlati principi fondamentali - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione siciliana 5 giugno 2025, n. 23, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 19, 21, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione siciliana, art. 17.....

Pag. 40

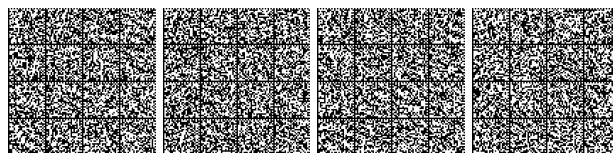
N. 43. Ordinanza 23 febbraio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche e integrazioni, al fine concorrenziale di agevolare l'incontro tra la domanda e l'offerta del trasporto non di linea di passeggeri, di pregresse disposizioni regionali - Disciplina dei modi di ricezione delle prenotazioni, presso la rimessa o la sede, da parte dei soggetti che esercitano il servizio NCC - Definizione del contenuto e modalità di compilazione del foglio di servizio elettronico, nonché delle specifiche tecniche e dell'oggetto di quest'ultimo - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di introdurre gli accorgimenti procedurali relativi alla trasmissione elettronica dei dati - Ricorso del Governo - Lamentata lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e adeguatezza dell'intervento normativo, per l'introduzione di sistemi differenziati verso operatori del medesimo settore, violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» ed eccedenza dalla competenza statutaria inerente ai trasporti su linee automobilistiche e tranviarie - Successiva rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Sardegna 16 giugno 2025, n. 16, art. 2, aggiuntivo dei commi da 2-bis a 2-quater nell'art. 39 della legge della Regione Sardegna 7 dicembre 2005, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma, lettera g).

Pag. 47



N. 44. Sentenza 23 febbraio - 31 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Possibilità di applicazione allorché si proceda per il delitto tentato di estorsione non aggravata - Omessa previsione, a differenza di quanto previsto per il reato di rapina non aggravata - Violazione del principio di eguaglianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Possibilità di applicazione allorché si proceda per il delitto consumato di estorsione non aggravata - Omessa previsione, a differenza di quanto previsto per il reato di rapina non aggravata - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità, di personalità della responsabilità penale nonché della finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.

– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3).

– Costituzione, artt.3 e 27, primo e terzo comma.....

Pag. 50

N. 45. Sentenza 23 febbraio - 31 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina impropria - Consumazione del reato e configurabilità del tentativo - Necessità che la condotta violenta o minacciosa sia tenuta «immediatamente dopo la sottrazione», anziché «immediatamente dopo l'impossessamento» - Denunciata violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento rispetto al reato di rapina propria - Non fondatezza della questione.

– Codice penale, art. 628, secondo comma.

– Costituzione, art. 3.....

Pag. 56

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 marzo 2026 (della Regione Emilia-Romagna)

Bilancio e contabilità – Disabilità – Istruzione – Legge di bilancio 2026 – Prevista definizione del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 66 del 2017, nonché con certificazione di disabilità precedente all'applicazione delle Linee guida di cui al medesimo art. 5, comma 6 – Previsione che il livello essenziale delle prestazioni (LEP) garantisce un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione – Previsione che costituisce contenuto del LEP, quale sua componente fondamentale, il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale, da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI), ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 66 del 2017 – Previsione che entro il 31 dicembre 2027, il registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato delle ore prestate dagli assistenti all'autonomia e alla comunicazione e degli utenti assistiti, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, è alimentato con i dati raccolti dal Ministero dell'istruzione e del merito, attraverso il Sistema informativo dell'istruzione (SIDI) – Previsione che con decreto interministeriale dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, sono definiti i criteri tecnici e le modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nel suddetto registro nazionale, nonché le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all'autonomia



e alla comunicazione a livello territoriale – Previsione che il registro nazionale è alimentato dai dati del piano educativo individualizzato (PEI) già trasmessi dalle istituzioni scolastiche nell’ambito dei flussi informativi esistenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – Previsione che tutti gli enti territoriali nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell’inclusione scolastica, assicurano l’erogazione del servizio di assistenza all’autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri – Previsione che, con uno o più decreti dell’Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, il Ministro dell’istruzione e del merito, il Ministro dell’interno e l’Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla competente Commissione tecnica per i fabbisogni standard, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono ripartite le risorse del Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità, che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell’obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 di cui al comma 709 dell’art. 1 della legge di bilancio 2026 e al successivo raggiungimento del LEP – Previsione che all’attuazione dei commi da 706 a 710 dell’art. 1 della legge di bilancio 2026 si provvede a valere sulle risorse del Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità, di cui all’art. 1, comma 210, della legge n. 213 del 2023, afferenti alla finalità di cui all’art. 1, comma 213, lettera a), della legge medesima, sulle risorse del Fondo speciale per l’equità del livello dei servizi, di cui all’art. 1, comma 496, lettera a), della legge n. 213 del 2023, e sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell’ambito dei rispettivi bilanci – Stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze e disposizioni relative – Missione “14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)”, Programma 14.1 “Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio” (24.5), Azione “Politiche per la famiglia e le disabilità” in cui viene collocato lo stanziamento relativo al “Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità”.

- Legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), artt. 1, commi da 706 a 711, e 3 e annessa Tabella 2.

Pag. 63

- N. 48. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia - Ufficio di sorveglianza di Verona del 10 marzo 2026

Ordinamento penitenziario – Visite al minore infermo o al figlio, al coniuge o convivente affetto da handicap in situazione di gravità – Disciplina – Omessa previsione che le relative disposizioni si applichino anche al genitore della persona detenuta che sia affetto da handicap grave ai sensi dell’art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 21-ter, comma 2-bis.

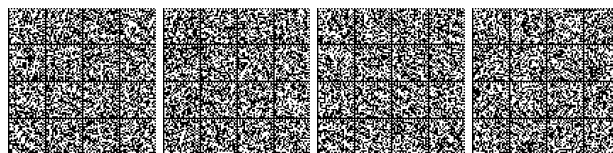
Pag. 73

- N. 49. Ordinanza del Tribunale di Lecco del 22 dicembre 2025

Reati e pene – Estinzione del reato per condotte riparatorie, nei casi di procedibilità a querela soggetta a remissione – Previsione che preclude l’applicabilità della causa di estinzione del reato di cui all’art. 162-ter del codice penale al delitto di atti persecutori, di cui all’art. 612-bis del medesimo codice.

- Codice penale, art. 162-ter.

Pag. 77



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 39

Sentenza 13 gennaio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Individuazione da parte dell'ISTAT degli enti inclusi tra le amministrazioni pubbliche secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al SEC - Giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti - Limitazione, a seguito di decretazione d'urgenza, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica - Conseguente esclusione della giurisdizione contabile sulla indicata ricognizione operata dall'ISTAT, con riassegnazione, secondo il diritto vivente, alla competenza del giudice amministrativo - Irragionevolezza intrinseca, violazione delle garanzie costituzionali poste a presidio dell'indipendenza della magistratura speciale, con effetti sulla certezza del diritto garantita dal sistema delle tutele giurisdizionali - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Individuazione da parte dell'ISTAT degli enti inclusi tra le amministrazioni pubbliche secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al SEC - Applicazione a tali enti, in ogni caso, delle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica - Denunciata irragionevolezza e violazione, con legge provvedimento, della giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, nonché dei principi di imparzialità e di buon andamento, e del diritto, di fonte europea e convenzionale, alla verifica giurisdizionale all'accertamento dello status di amministrazione pubblica - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 76, 77, 101, 102, 103, 104, 108, 111 e 113; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 1, lettera a).

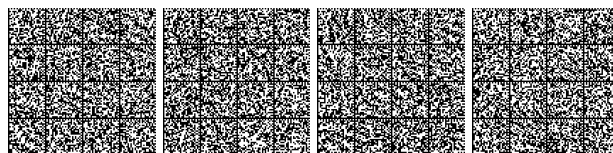
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, promossi dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con due ordinanze del 21 marzo 2025, due ordinanze del 13 novembre 2025 e due ordinanze del 17 e del 19 novembre 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 70 e 71 e da 240 a 243 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 17 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Autostrada del Brennero spa, Ferrovienord spa e del Procuratore generale della Corte dei conti;

visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e l'atto di intervento di Ferrovienord spa;

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Damiano Florenzano per Autostrada del Brennero spa, Jacopo Polinari per Ferrovienord spa, i vice procuratori Antongiulio Martina e Arturo Iadecola per il Procuratore generale della Corte dei conti, nonché l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 13 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con sei ordinanze iscritte ai numeri 70, 71, 240, 241, 242 e 243 del registro ordinanze 2025, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, solleva complessivamente questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176.

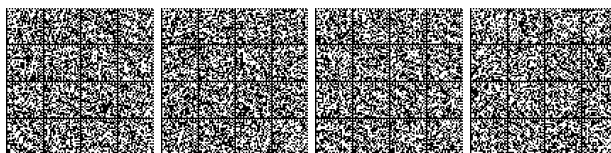
Il censurato comma 2 ha modificato l'art. 11, comma 6, lettera *b*), dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), aggiungendo, dopo le parole «operata dall'ISTAT», le seguenti: «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», conducendo all'attuale formulazione dell'indicato art. 11, che recita: «[l]e sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] *b*) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

1.1.- Nei giudizi principali la Corte dei conti è chiamata a decidere i ricorsi introdotti da soggetti che figurano nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), del quale i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento nella parte in cui li qualifica come amministrazioni pubbliche.

La Corte rimettente rileva che il richiamato art. 23-*quater* avrebbe limitato la giurisdizione sui provvedimenti adottati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), già «espressamente attribuita alla Corte dei conti dal legislatore» con l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», ai sensi del quale «[a]vverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione»; disposizione, questa, poi confluita nell'art. 11, comma 6, lettera *b*), cod. giust. contabile.

Per effetto della disposizione censurata sarebbe ora precluso al giudice contabile conoscere delle controversie attinenti all'inserimento di un soggetto nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, redatto dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 196 del 2009.

Per tutti i giudici rimettenti dalla risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale della novellata formulazione dell'art. 11, comma 6, lettera *b*), cod. giust. contabile dipenderebbe la possibilità di decidere le domande di annullamento avanzate, dovendo, nel caso di non fondatezza delle questioni sollevate, essere dichiarato il difetto di giurisdizione. Di qui, la rilevanza delle stesse.



2.- I giudici rimettenti ravvisano un primo profilo di contrasto dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, con l'art. 103, secondo comma, della Costituzione, che sarebbe violato, per alcuni (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025), in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale); per altri, «in relazione» agli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost. (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025).

Nel complesso, i rimettenti sottolineano che con la disposizione di cui all'art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012 il legislatore avrebbe inteso assegnare alla Corte dei conti una cognizione piena in riferimento a una materia rilevante non solo per il contenimento della finanza pubblica, ma, prima ancora, per la definizione del perimetro di riferimento del conto economico consolidato dello Stato, in base al quale sono determinati i saldi di finanza pubblica, in applicazione del regolamento (UE) 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, essendo necessaria, a tal fine, una valutazione giuscontabile.

D'altro canto, a seguito della riforma di cui alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), la nozione di «contabilità pubblica» rilevante ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost., includerebbe le regole indispensabili alla formazione di un sistema contabile, comparabile a livello europeo, comprensivo delle amministrazioni pubbliche coinvolte (individuare in base a particolari caratteri economico-finanziari), della disciplina dei bilanci, dei principi di base in materia di consolidamento dei conti e dei procedimenti in materia di entrate e di spese.

Con la norma censurata sarebbe stata dunque sottratta alla giurisdizione contabile la possibilità di conoscere delle controversie riguardanti l'ambito soggettivo e i principali effetti dell'inserimento nel citato elenco, recidendo i profili di rilevanza interna da quelli di rilevanza europea, dai quali i primi sono però condizionati.

2.1.- Ad avviso di due delle sei ordinanze (iscritte ai numeri 241 e 242 reg. ord. del 2025), la violazione dell'art. 103, secondo comma, Cost. sussisterebbe anche ove si sostenesse la interpositio legislatoris ai fini dell'attribuzione della giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica; ciò in forza dello stretto collegamento tra le funzioni di controllo della Corte dei conti, riferibili all'art. 100 Cost., con quelle giurisdizionali alla stessa Corte attribuite dall'art. 103, secondo comma, Cost.

Pertanto, il censurato art. 23-*quater*, comma 2, avrebbe illegittimamente inciso sull'osmosi fra le due funzioni della Corte dei conti, riconosciuta e valorizzata dal legislatore nell'originaria formulazione del richiamato art. 11, comma 6.

3.- Tutte le ordinanze lamentano altresì la violazione dell'art. 3 Cost. da parte dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nell'interpretazione fornita dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sentenza 25 novembre 2024, n. 30220, adottata ai sensi dell'art. 363, terzo comma, del codice di procedura civile, e intervenuta in occasione di un ricorso avverso la sentenza 19 ottobre 2023, n. 17, delle sezioni riunite della Corte dei conti, che hanno affermato la giurisdizione contabile disapplicando l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, in quanto contrastante con il diritto europeo, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord spa e Federazione italiana triathlon.

Secondo la suddetta sentenza delle Sezioni unite, a fronte della contrazione dell'ambito della giurisdizione contabile prodotta dalla suddetta previsione, si è contestualmente «riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo», sul presupposto che «l'inclusione nell'elenco ISTAT ha natura provvedimentale, cui si contrappone, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica di interesse legittimo», ambito riferibile alla giurisdizione amministrativa ai sensi dell'art. 7 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).

Secondo i rimettenti, l'interpretazione della Corte di cassazione non sarebbe sostenibile, risultando impossibile procedere a una scissione di valutazioni che assegnasse al giudice amministrativo il sindacato sull'attribuzione dello status di organismo appartenente all'elenco delle amministrazioni pubbliche e a quello contabile la cognizione degli effetti relativi all'applicazione delle norme sul contenimento della finanza pubblica; ciò in quanto dalla stessa inclusione nell'elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* discende automaticamente l'assoggettamento alla disciplina vincolistica recata dalla normativa finanziaria.

L'impostazione fatta propria dalla Corte di cassazione richiederebbe invece di ammettere la coesistenza di una giurisdizione in capo alla Corte dei conti, che l'art. 11, comma 6, cod. giust. contabile qualifica esclusiva, e di una giurisdizione generale e concorrente del giudice amministrativo, che diventerebbe principale e temporalmente antecedente rispetto a quella assegnata alla Corte dei conti, nonché eventualmente assorbente della stessa, con l'ulteriore effetto di un significativo svuotamento della giurisdizione contabile.

Sul piano processuale, l'inscindibile compenetrazione tra le questioni normative porterebbe poi a configurare il giudizio amministrativo «come vera e propria causa pregiudiziale ex art. 295 c.p.c. e art. 106 c.g.c.».



Del tutto irragionevoli sarebbero dunque le conseguenze della separazione dei giudizi.

L'eventuale annullamento dell'inserimento dell'ente nell'elenco ISTAT pronunciato dal giudice amministrativo determinerebbe, infatti, la sopravvenuta cessazione della materia del contendere del giudizio davanti al giudice contabile, una volta esclusa la qualificazione dell'ente come amministrazione pubblica, presupposto per l'applicazione della normativa interna di *spending review*.

D'altro canto, per quest'ultima ragione, l'annullamento ottenuto innanzi al giudice amministrativo comporterebbe il superamento della stessa necessità di esperire anche un ricorso innanzi alla Corte dei conti.

Nel caso, invece, di un eventuale giudicato amministrativo di rigetto del ricorso avverso l'iscrizione nell'elenco ISTAT, risulterebbe eccentrica una successiva decisione del giudice contabile che escludesse l'applicabilità all'ente della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, contrastando tale pronuncia con l'accertamento da parte del giudice amministrativo della correttezza della qualificazione dell'ente come amministrazione pubblica, ai sensi della normativa europea.

4.- Violati sarebbero anche gli artt. 24, 111 e 113, terzo comma, Cost., dal momento che il censurato art. 23-*quater*, comma 2, escluderebbe la possibilità di ottenere l'annullamento dell'atto, garantito dal citato art. 113 Cost. (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025) e, comunque, renderebbe difficoltoso l'accesso alla giurisdizione e il diritto di agire in giudizio, richiedendo di rivolgersi a due giudici diversi per ottenere l'accertamento della insussistenza delle condizioni per l'inserimento nell'elenco ISTAT e per contestare le relative limitazioni amministrative; con ciò, ledendo anche il principio di ragionevole durata del processo (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025).

4.1.- Le ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. 2025 ravvisano inoltre la violazione degli artt. 25, 102, 108 e 111 Cost., sul presupposto che i soggetti inclusi nell'elenco ISTAT non potrebbero «attivare una valida tutela giurisdizionale», in quanto «la novella del 2020 non appare in alcun modo aver voluto attribuire espressamente la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale».

Per un verso, nella specie non opererebbe la reviviscenza delle norme attributive della giurisdizione del giudice amministrativo, abrogate per effetto dell'art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012, poiché la stessa reviviscenza non avrebbe carattere generale e automatico, potendosi riconoscere solo qualora sia una nuova legge a prevederla (sono citate le sentenze di questa Corte n. 185 del 2024 e n. 7 del 2020); per altro verso, rileverebbe il «principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario» di cui all'art. 108 Cost., posto a tutela anche dei giudici speciali.

4.2.- Le ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025 prospettano altresì la violazione dell'art. 117 Cost., ritenendo che il sistema giurisdizionale nazionale, per effetto della limitazione della cognizione del giudice contabile ai soli profili interni, non assicurerebbe alcun rimedio contro l'inosservanza del diritto dell'Unione da parte dell'atto di ricognizione dell'ISTAT dinanzi a qualsiasi altro giudice.

In ogni caso, l'art. 117 Cost. risulterebbe violato - secondo le ordinanze iscritte ai numeri 241 e 242 reg. ord. del 2025, anche in relazione all'art. 19 del Trattato sull'Unione europea, all'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - perché la novella del 2020 avrebbe imposto agli enti iscritti nell'elenco ISTAT che abbiano già proposto ricorso al giudice contabile di presentarne necessariamente anche un altro dinanzi al giudice amministrativo per ottenere l'annullamento con effetti erga omnes della decisione che li ha iscritti nell'elenco; ciò in quanto l'eventuale disapplicazione dell'inserimento dell'ente nell'elenco, operata in via incidentale da parte della Corte dei conti, rileverebbe ai soli fini della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

Sarebbe quindi impedito il dispiegarsi dell'effetto utile della normativa dell'Unione, che dovrebbe invece consentire al soggetto qualificato di proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti comunitari dell'iscrizione.

4.3.- Da ultimo, secondo le ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025, il censurato art. 23-*quater*, comma 2, violerebbe altresì gli artt. 76 e 77 Cost., poiché, privo di «qualsivoglia nesso con l'emergenza determinata dalla pandemia» scaturita dalla diffusione del virus COVID-19, sarebbe stato inserito in sede di conversione del d.l. n. 137 del 2020 come «norm[a] eterogenea» all'oggetto o alla finalità del decreto Covid», il quale nulla spartirebbe con l'entrata a regime di una norma limitativa della competenza della Corte dei conti a conoscere dell'esatta delimitazione soggettiva del conto economico consolidato.

5.- Le ordinanze iscritte ai numeri 70, 71 e 242 reg. ord. del 2025 sollevano altresì questioni di legittimità costituzionale del comma 1 dello stesso art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, in base al quale: «[a]gli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto



economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica».

5.1.- Secondo le prime due delle suddette ordinanze, tale previsione, in contrasto con gli artt. 24, 101, 104, 111 Cost., determinerebbe un'interferenza del legislatore nell'autonomia della giurisdizione della Corte dei conti, sottoponendo gli enti indicati, sebbene destinatari di «sentenze passate in giudicato» del giudice contabile, all'applicazione di previsioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni.

5.2.- L'ordinanza iscritta al n. 242 reg. ord. del 2025, adottata in un giudizio introdotto da Trentino sviluppo spa, ente indicato nell'elenco annesso al d.l. n. 137 del 2020, come convertito, motiva la rilevanza delle questioni sollevate osservando che ove restasse in vigore la previsione del comma 1, la cui portata letterale parrebbe «aver “legificato” anche per il futuro la sua qualità di “amministrazione pubblica”», la qualificazione giuridica della citata società «si presenterebbe ancora del tutto incerta». La ricorrente avrebbe quindi «un interesse attuale e concreto a una pronuncia nel merito [...] meritevole di tutela in sede giurisdizionale», in ordine alle incertezze sulla propria posizione giuridica.

Il censurato comma 1 violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost., trattandosi di una legge-provvedimento che, in assenza di ragioni giustificative, attribuirebbe «soltanto a otto persone giuridiche la qualificazione soggettiva, di fonte legale, di unità rientrante nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche ai sensi del SEC 2010».

Nella specie, rileverebbe anche che Trentino sviluppo spa aveva ottenuto l'accoglimento del ricorso avverso il proprio inserimento nell'elenco predisposto dall'ISTAT nel 2019, annullato dalle Sezioni riunite con un dispositivo letto all'udienza del 16 settembre 2020, e che la stessa società «era stata comunque inclusa» nell'elenco pubblicato il 30 settembre 2020, «nonostante i contenuti» di tale dispositivo.

Alterando gli effetti della pronuncia, la disposizione censurata violerebbe altresì gli artt. 24, 103 e 111 Cost., incidendo sul diritto di difesa della ricorrente e sulla funzione giurisdizionale contabile.

Parimenti violati sarebbero i canoni della ragionevolezza e i principi di imparzialità e di buon andamento, tutelati dagli artt. 3 e 97 Cost., dal momento che l'attribuzione *ex lege* a otto enti della qualità di amministrazione pubblica inciderebbe sulle modalità dell'azione amministrativa diretta all'accertamento di tale «particolare status, suscettibile di variazioni nel corso del tempo e, comunque, ancorato a specifici criteri di natura statistico-economica di derivazione eurounitaria».

Infine, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 CDFUE e agli artt. 6 e 13 CEDU, non offrendo «una stabile tutela del diritto della ricorrente alla corretta rivalutazione della sua qualità di “amministrazione pubblica” alla stregua delle regole dettate dal Regolamento SEC 2010».

6.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare non fondate le questioni sollevate.

La difesa statale richiama la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord spa e a., in base alla quale le disposizioni unionali oggetto della domanda di rinvio pregiudiziale delle sezioni riunite della Corte dei conti «devono essere interpretat[e] nel senso che: ess[e] non ostano ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione».

La stessa pronuncia avrebbe anche affermato che, dal punto di vista del diritto dell'Unione, sarebbe privo di rilevanza «il fatto che il giudice competente», ossia il giudice amministrativo, «non sia [...] quello designato dalla Costituzione della Repubblica italiana quale giudice competente in materia di bilancio» (punto 99).

L'Avvocatura rileva che l'attività svolta istituzionalmente dall'ISTAT, i cui effetti erano in origine «meramente classificatori» rispetto al Sistema europeo dei conti, avrebbe acquistato «un altro effetto» in forza della legge n. 196 del 2009, secondo cui l'elenco delle amministrazioni pubbliche elaborato dall'ISTAT costituisce il parametro di riferimento soggettivo per le disposizioni di finanza pubblica.

Pertanto, preso atto «di tale duplicità di effetti (meramente statistico in relazione al SEC e alle norme di contabilità europee e finanziario in relazione all'ordinamento interno)», la disposizione censurata limiterebbe gli effetti della decisione della Corte dei conti «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

6.1.- Ciò premesso, le censure sollevate dalle Sezioni riunite rimettenti sarebbero non fondate.

6.1.1.- Il paventato vulnus alla tutela giurisdizionale andrebbe escluso, perché alla limitazione della giurisdizione contabile sarebbe seguita una riespansione della giurisdizione generale del giudice amministrativo. D'altro canto, il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, avrebbe «individuato un più limitato ambito» della giurisdizione contabile, espungendo dalla stessa «l'applicazione della normativa eurounitaria».



Nemmeno potrebbe ritenersi esistente il rischio «di una carenza di effettività di tutela» per la asserita necessità che l'ente inserito nell'elenco ISTAT formuli due distinti ricorsi, in violazione «del principio di “autosufficienza del ricorso”». Richiamando la motivazione con cui le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, nella sentenza n. 30220 del 2024, hanno escluso un siffatto rischio, l'Avvocatura osserva che «la tutela giurisdizionale di annullamento è attribuita al solo giudice amministrativo, con la conseguente autosufficienza, sotto questo profilo, del ricorso al medesimo proposto» e che la cognizione sulla legittimità dell'iscrizione nell'elenco ISTAT, che rimane al giudice contabile, in via incidentale, avrebbe, in realtà, «un oggetto non necessariamente ed esattamente sovrapponibile, in quanto delimitato ai soli effetti della disciplina interna sulla spending review».

Ne deriverebbe che il giudice amministrativo, come già anteriormente alla legge n. 228 del 2012, garantirebbe oggi la pienezza di tutela al ricorrente.

6.1.2.- Non fondate sarebbero anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24, 101, 104, 111 e 113 Cost., dal momento che le controversie relative all'inclusione a fini meramente statistici di un soggetto nell'elenco ISTAT non avrebbero «profili prettamente contabili, ma effetti generali e sistematici», come emergerebbe dal fatto che, in mancanza di una definizione generale di pubblica amministrazione, il legislatore avrebbe fatto riferimento a tale elenco per individuare l'ambito di applicazione soggettivo di leggi amministrative, non strettamente contabili.

La rilevanza ordinamentale assunta dall'elenco ISTAT porterebbe quindi a escludere che l'inclusione di un soggetto al suo interno costituisca una «materia strettamente contabile», tale che l'attribuzione di una cognizione al giudice amministrativo leda la giurisdizione della Corte dei conti. D'altro canto, la giurisprudenza costituzionale avrebbe precisato che la giurisdizione di tale giudice nelle materie di contabilità pubblica sarebbe solo tendenzialmente generale, essendo suscettibile di espansione in via interpretativa, «in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso» (è citata la sentenza n. 641 del 1987).

6.1.3.- Quanto al profilo di illegittimità costituzionale dedotto dalle ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025, la difesa statale, esclusa la pertinenza dell'art. 76 Cost., non venendo nella specie in rilievo il conferimento di una delega legislativa al potere esecutivo, ritiene insussistente la violazione dell'art. 77 Cost. poiché il censurato art. 23-*quater* interverrebbe in uno degli ambiti oggetto fin dall'origine del d.l. n. 137 del 2020.

Tra le materie in cui questo ha dettato disposizioni urgenti vi sarebbe anche la «giustizia», richiamata nello stesso titolo del decreto, alla quale atterrebbe la disciplina concernente le questioni di giurisdizione della Corte dei conti. Inoltre, il contenuto della disposizione censurata, avendo ricadute anche sul bilancio dello Stato, risulterebbe coerente con un intervento normativo realizzato in un contesto di emergenza epidemiologica e di conseguente grande attenzione ai conti statali.

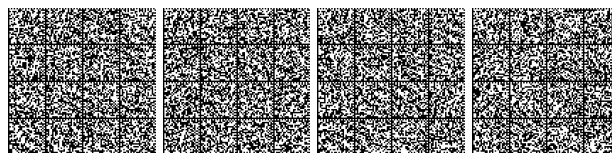
Il censurato art. 23-*quater* sarebbe quindi omogeneo sia rispetto al d.l. n. 137 del 2020, sia rispetto alla legge di conversione.

7.- In tutti i giudizi il Procuratore generale della Corte dei conti ha depositato un «atto di costituzione in giudizio/intervento» segnalando, anzitutto, di essere parte dei giudizi a quibus in forza dell'art. 127 cod. giust. contabile, che, disciplinando la «[c]ostituzione delle parti» nei giudizi in unico grado innanzi alle sezioni riunite, in speciale composizione, al comma 2 menziona il Procuratore generale «quale parte necessaria interveniente nel giudizio».

In tale qualità, il pubblico ministero avrebbe la legittimazione a partecipare al giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e degli artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Al riguardo, auspicando una rimeditazione, da parte di questa Corte, dell'orientamento contrario all'ammissibilità di tale partecipazione, il Procuratore generale argomenta che sia la legge n. 87 del 1953, sia le Norme integrative, costituirebbero «svolgimento ed integrazione» dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), il quale, prevedendo la possibilità che la questione di legittimità costituzionale sia «sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio», non farebbe dubitare che, per quanto oggetto di distinta menzione, «il pubblico ministero, parte del giudizio *a quo*, costituisca, a tutti gli effetti, “una delle parti”».

Si tratterebbe, peraltro, di una interpretazione conforme sia al principio di parità delle armi di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., sia all'elevato grado gerarchico della legge cost. n. 1 del 1948, che richiederebbe di interpretare *secundum constitutionem* l'intera disciplina, nel senso che, in difetto di una espressa esclusione del pubblico ministero, ogni riferimento alle «parti», nelle disposizioni che, come l'art. 3 delle Norme integrative, disciplinano il giudizio di legittimità costituzionale, dovrebbe intendersi comprensivo dell'organo requirente parte del giudizio *a quo*.



Inoltre, al pubblico ministero dovrebbero spettare poteri processuali pari a quelli delle altre parti, considerato che, nella specie, non vi sarebbero ragioni tali da giustificare l'esclusione dell'organo requirente dalla partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale.

D'altro canto, la preclusione alla partecipazione al giudizio incidentale avrebbe il singolare effetto di impedire al pubblico ministero sia di illustrare le censure di illegittimità costituzionale dallo stesso presentate nel giudizio *a quo*, sia di prendere posizione su quelle sollevate dalle altre parti o rilevate d'ufficio dal giudice.

Essa, infine, risulterebbe ancor più ingiustificata a partire dalla introduzione nel giudizio di legittimità costituzionale delle opinioni degli amici curiae, venendo riservato al pubblico ministero un trattamento addirittura deteriore rispetto a questi.

Nella denegata ipotesi in cui venisse ritenuto privo della legittimazione a costituirsi in giudizio, il Procuratore generale della Corte dei conti spiega anche domanda di intervento, ai sensi dell'art. 20, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 e dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative.

7.1.- Nel merito, il Procuratore generale, riassunte e condivise le censure di illegittimità costituzionale formulate dalle Sezioni riunite rimettenti, conclude per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

8.- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 70 reg. ord. del 2025 è intervenuta Ferrovienord spa, chiedendo di dichiarare ammissibile l'intervento e, nel merito, fondate le questioni sollevate dal giudice *a quo*, aderendo alle censure mosse dalle Sezioni riunite rimettenti.

La società sostiene l'ammissibilità del proprio intervento argomentando che l'eventuale dichiarazione di non fondatezza delle questioni sollevate determinerebbe la declaratoria di difetto di giurisdizione nei giudizi dalla stessa intrapresi davanti alla Corte dei conti per ottenere l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per il proprio inserimento nell'elenco ISTAT e il relativo annullamento.

9.- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al numero 241 reg. ord. del 2025 si è costituita Autostrada del Brennero spa, ricorrente in quello principale.

Chiedendo di dichiarare fondate le questioni sollevate, la parte osserva che il censurato art. 23-*quater* sarebbe stato introdotto «per sterilizzare parte della competenza giurisdizionale del Giudice nazionale» sui contenuti dell'elenco ISTAT, come emergerebbe non solo dalla previsione di cui al comma 2, ma anche da quella di cui al comma 1, con la quale il legislatore avrebbe «“neutralizzato”, anche retroattivamente», l'efficacia di pronunce rese nell'anno 2020 dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, di accertamento dell'illegittimo inserimento nell'elenco ISTAT di taluni enti.

10.- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 243 reg. ord. del 2025 si è costituita Ferrovienord spa, società ricorrente in quello principale.

La parte, ritenute le questioni rilevanti, avendo chiesto alla Corte dei conti l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti del proprio inserimento nell'elenco ISTAT e l'annullamento di quest'ultimo, ne sostiene la fondatezza sull'assunto che il procedimento di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operato annualmente dall'ISTAT avrebbe una «natura contabile», ciò che non consentirebbe di «ipotizzare una “scissione”» tra l'ambito rimesso alla Corte dei conti e quello rimesso al giudice amministrativo.

11.- Con una memoria depositata nel giudizio iscritto al numero 71 reg. ord. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato gli argomenti a sostegno della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Anche il Procuratore generale della Corte dei conti, con memorie di analogo tenore, ha ribadito le ragioni a sostegno dell'ammissibilità della propria costituzione nei giudizi di legittimità costituzionale e della fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

12.- La Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con sei ordinanze iscritte ai numeri 70, 71 e da 240 a 243 reg. ord. del 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Tale disposizione ha modificato l'art. 11, comma 6, lettera *b*), cod. giust. contabile, aggiungendo, dopo le parole «operata dall'ISTAT», le seguenti: «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», così che ora recita «[l]e sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] *b*) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».



Tutti i giudizi a quibus sono stati introdotti da enti che hanno chiesto l'annullamento di provvedimenti di ricognizione annuale operata dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 196 del 2009, nella parte in cui li hanno inclusi tra le amministrazioni pubbliche.

In punto di rilevanza, le ordinanze ritengono che dalla risoluzione dei dubbi di legittimità costituzionale dipenderebbe la possibilità di decidere le domande di annullamento oggetto di scrutinio perché, ove questi fossero dichiarati non fondati, andrebbe declinata la giurisdizione.

Infatti, la disposizione censurata avrebbe limitato l'ambito della giurisdizione contabile sull'attività svolta dall'ISTAT ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, laddove, invece, dall'entrata in vigore dell'art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012, il cui contenuto è stato poi trasfuso nella richiamata lettera *b)* dell'art. 11, comma 6, cod. giust. contabile, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva il giudice contabile conosceva anzitutto della correttezza dell'attività di ricognizione delle amministrazioni pubbliche, operata dall'ISTAT secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al Sistema europeo dei conti.

Ad avviso di tutti i giudici rimettenti, il censurato art. 23-*quater*, comma 2, contrasterebbe:

a) con l'art. 103, secondo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge cost. n. 1 del 2012 (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025), ovvero in connessione sistematica con gli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost. (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025), dovendosi ritenere incluse nelle materie di «contabilità pubblica», che la previsione costituzionale assegna alla giurisdizione contabile, le regole di matrice europea rilevanti per la definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche e dei relativi dati contabili consolidati;

b) con l'art. 3 Cost., per gli effetti illogici e irragionevoli derivanti dall'interpretazione che della stessa disposizione hanno dato le Sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sentenza n. 30220 del 2024, per la quale, a fronte della contrazione dell'ambito della giurisdizione contabile, si è contestualmente «riespansa» quella del giudice amministrativo; la giurisdizione amministrativa diventerebbe, infatti, non solo principale e temporalmente antecedente rispetto a quella assegnata alla Corte dei conti, nonché eventualmente assorbente della stessa, ma la scissione delle valutazioni spettanti ai due ambiti giurisdizionali porterebbe anche a esiti insostenibili;

c) con gli artt. 24, 111 e 113, terzo comma, Cost., escludendo o comunque limitando la possibilità di ottenere l'annullamento dell'inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche.

La disposizione censurata violerebbe altresì:

d) gli artt. 25, 102, 108 e 111 Cost., sul presupposto dell'assenza di una «valida tutela giurisdizionale», in quanto la novella del 2020 non avrebbe inteso «attribuire espressamente la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale» (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025);

e) l'art. 117 Cost. - anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47, paragrafo 2, CDFUE, nonché agli artt. 6 e 13 CEDU (ordinanze iscritte ai numeri 241 e 242 reg. ord. del 2025) -, determinando l'assenza di rimedi contro l'inosservanza del diritto dell'Unione da parte dell'atto di ricognizione dell'ISTAT dinanzi a qualsiasi altro giudice (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025);

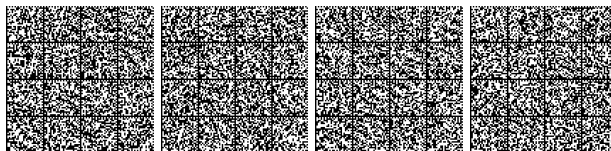
f) gli artt. 76 e 77 Cost., per l'eterogeneità dei contenuti della stessa rispetto all'oggetto e alle finalità del d.l. n. 137 del 2020, nel quale è stata inserita in sede di conversione (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025).

12.1.- Le ordinanze iscritte ai numeri 70, 71 e 242 reg. ord. del 2025 sollevano altresì questioni di legittimità costituzionale del comma 1 dello stesso art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, in base al quale: «[a]gli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica».

Secondo le suddette ordinanze tale previsione violerebbe, nel complesso, gli artt. 3, 24, 97, 101, 103, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 CDFUE e agli artt. 6 e 13 CEDU.

Infatti, con una legge-provvedimento, priva di adeguate ragioni giustificative, il legislatore avrebbe interferito nell'autonomia della giurisdizione della Corte dei conti, sottoponendo gli enti indicati, sebbene destinatari di sentenze definitive, all'applicazione di previsioni in materia di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni.

La stessa disposizione, inoltre, violerebbe i canoni della ragionevolezza e i principi di imparzialità e di buon andamento, incidendo sulle modalità dell'azione amministrativa diretta all'accertamento dello status di amministrazione pubblica, e lederebbe il diritto, di fonte europea e convenzionale, alla verifica giurisdizionale di tale qualificazione.



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

In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento di Ferrovienord spa nel giudizio iscritto al numero 70 reg. ord. del 2025, essendo essa priva di un interesse inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio. Peraltro, la stessa si è legittimamente costituita nel giudizio successivamente iscritto al numero 243 reg. ord. del 2025, in qualità di parte nel giudizio *a quo*.

14.- Ancora in via preliminare, è necessario valutare l'ammissibilità della costituzione nei giudizi del Procuratore generale della Corte dei conti.

Al riguardo, con specifico riferimento al pubblico ministero contabile, questa Corte ha in passato evidenziato la specificità della sua posizione, «soprattutto allorché egli sia il titolare del potere d'impulso del processo» stesso (sentenze n. 375 e n. 1 del 1996), escludendo, ma proprio «[i]n ragione di tale specificità, [...] che la costituzione, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, del pubblico ministero dei giudizi a quibus possa reputarsi prevista o disciplinata dalle norme generali e dalle norme integrative di procedura dinanzi alla Corte costituzionale e, al tempo stesso, di poter ricorrere all'applicazione, in via analogica, della disciplina dettata per le parti» (ancora sentenza n. 375 del 1996).

I giudizi principali in relazione ai quali questo orientamento è stato espresso erano invero originati da azioni di responsabilità amministrativa esercitate dal pubblico ministero contabile, così come nel vicino precedente che a tale giurisprudenza ha dato sostanziale continuità (sentenza n. 123 del 2023, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Ai giudizi in esame, invece, è dedicata una disciplina peculiare, contenuta nel Capo terzo del Titolo quarto della Parte seconda del codice di giustizia contabile, distinta da quella dettata per i giudizi di responsabilità e che non mostra il pubblico ministero contabile come titolare di poteri esclusivi di impulso processuale, ma lo vede titolare dell'interesse pubblico alla corretta gestione dei conti.

La peculiarità sia della posizione del pubblico ministero contabile, sia del giudizio in unico grado innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, induce a ritenere che, nella specie, allo stesso sia consentito di partecipare al giudizio in via incidentale.

Va del resto rilevato che, a fronte di richieste del Procuratore generale della Corte dei conti di intervenire in giudizi incidentali introdotti da Sezioni regionali di controllo nel corso di giudizi di parificazione dei rendiconti regionali - nei quali il procuratore regionale partecipa senza essere titolare di poteri d'impulso -, questa Corte ha di recente dichiarato inammissibili gli interventi, senza richiamare il noto orientamento ex se preclusivo della presenza del pubblico ministero (sentenza n. 123 del 2023 citata), osservando, «in via assorbente», che il Procuratore generale «non è parte del giudizio *a quo*» (ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2023, allegata alla sentenza n. 1 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 150 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto e precedenti ivi citati).

Nei termini esposti la costituzione in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti è pertanto ammissibile.

15.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, sono ammissibili, in quanto rilevanti per la stessa valutazione della potestas iudicandi del giudice contabile sulle domande introdotte dai ricorrenti, come correttamente le ordinanze motivano.

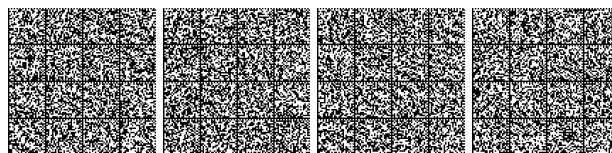
16.- La connotazione del tutto particolare che hanno assunto, nel tempo, sia l'elenco ISTAT che il connesso controllo giurisdizionale rende opportuno, ai fini di un più puntuale esame del merito delle questioni sollevate, ripercorrerne la complessa evoluzione.

Il suddetto elenco è stato istituito con la legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che ha assegnato all'ISTAT il compito di redigere annualmente un elenco delle amministrazioni pubbliche, fissando contestualmente un limite alla spesa complessiva delle stesse, al fine di «assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea» (art. 1, comma 5).

Nel compilare l'elenco, l'ISTAT assumeva come norme classificatorie e definitorie delle amministrazioni pubbliche quelle proprie del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, cosiddetto SEC 95, basato su metodi statistici, ricomprendendo nell'elenco le «unità istituzionali» che riscontrava essere in possesso dei requisiti richiesti, per tale qualificazione, dal citato regolamento.

In origine, i giudizi sull'impugnazione dell'inserimento nell'elenco erano devoluti agli organi di giustizia amministrativa, nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità.

16.1.- La collocazione delle amministrazioni pubbliche in tale elenco, in sé neutrale se limitata alla sola funzione statistica, ha progressivamente assunto, nel tempo, una portata specifica che, come rilevato anche dall'Avvocatura generale, ha trascorso tale funzione, divenendo sempre più determinante ai fini della verifica del rispetto delle politiche di convergenza finanziaria imposte dall'Unione europea nonché ai fini dell'applicazione di discipline eccentriche rispetto a tali politiche.



Nella prospettiva di un rafforzamento dell'elenco ISTAT come strumento per il controllo del deficit e del debito pubblico nazionale, l'art. 1, comma 1, della legge n. 196 del 2009 ha, infatti, specificato che «[l]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica».

Il medesimo art. 1, al comma 2, ha quindi precisato che «[a]i fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica», si intendono per amministrazioni pubbliche gli enti e gli altri soggetti individuati dall'ISTAT in appositi elenchi, che, ai sensi del comma successivo, sono aggiornati annualmente «sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea» con provvedimento di ricognizione, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* entro il 30 settembre.

Da questo punto di vista, il richiamato regolamento CE n. 2223/96 divenne determinante anche ai fini della effettiva osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dall'art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

Il Protocollo n. 12 al TFUE sulla procedura per i disavanzi eccessivi, infatti, chiarisce, all'art. 2, che i concetti rilevanti a tale fine (pubblico e pubblica amministrazione, disavanzo, investimento) sono definiti ai sensi del Sistema economico dei conti (SEC).

16.2.- Quando le politiche monetariste, assunte a livello dell'Unione europea in reazione alla crisi finanziaria del 2009, hanno condotto, attraverso l'adozione del cosiddetto Fiscal Compact, a una forte accentuazione del rigore finanziario richiesto agli Stati membri, si è, parallelamente, ulteriormente rafforzato il ruolo del SEC e quindi dell'elenco ISTAT, divenuto un essenziale punto di riferimento per l'applicazione delle norme nazionali che, allineandosi ai nuovi e più stringenti vincoli europei, hanno via via limitato i margini di operatività dei soggetti rientranti nel bilancio consolidato nazionale.

16.3.- Si è trattato di un processo di vasta portata.

In particolare, la legge cost. n. 1 del 2012, introducendo il nuovo primo comma nell'art. 97 Cost., ha sancito l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea».

L'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 243 del 2012 ha poi definito le «amministrazioni pubbliche» come «gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale».

Queste disposizioni hanno implicitamente fatto leva sul SEC: l'elenco ISTAT che lo applica si è quindi stabilizzato nell'ordinamento come lo strumento funzionale alla definizione del perimetro dei soggetti destinatari degli obblighi di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico e, in via strumentale, delle norme di spending review, assumendo così una funzione ben al di là di quella originaria.

16.4.- Attualmente la normativa europea applicata dall'ISTAT per la ricognizione delle amministrazioni pubbliche è costituita dal regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010), che ha sostituito il regolamento CE n. 2223/96 (SEC 95).

Al fine di garantire la comparabilità dei conti economici degli Stati membri, il suddetto regolamento ne richiede l'elaborazione «sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili» (considerando n. 3), stabilendo, all'art. 1, paragrafo 2, che il SEC 2010 prevede: a) «una metodologia (allegato A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione, nonché dei risultati» economici (ossia i saldi contabili); b) «un programma (allegato B) inteso a stabilire i termini entro i quali gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) i conti e le tavole da compilare conformemente» alla suddetta metodologia.

In base al sistema SEC 2010, le unità istituzionali si raggruppano in cinque settori istituzionali nazionali, tra cui, per quanto qui interessa, quello delle amministrazioni pubbliche, che comprende i soggetti che «agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese» (Allegato A, punto 2.111).

Tale definizione è specificata con una serie di criteri analitici che, in particolare, mirano a verificare se un soggetto, a prescindere dalla qualificazione formale, sia o meno un operatore di mercato, in quali condizioni di concorrenzialità operi e se sia controllato da un'amministrazione pubblica (cosiddetto test market/no market).

La nozione non ricomprende quindi solo gli organismi pubblici dello Stato e degli enti territoriali, ma anche una serie di altri enti, da identificare singolarmente, a prescindere dalla personalità giuridica pubblica o privata di cui sono stati dotati.



Va precisato che i criteri che il SEC 2010 delinea per l'individuazione delle amministrazioni pubbliche poggiano su circostanze di fatto, le quali, per loro natura, non sono statiche, bensì mutevoli nel tempo e richiedono, quindi, un annuale aggiornamento del corrispondente elenco da parte dell'ISTAT.

16.5.- È proprio in armonia con tale evoluzione della funzione dell'elenco ISTAT che l'art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012 ha dettato una specifica previsione per stabilire che «[a]vverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione».

A decorrere dal 1° gennaio 2013, il legislatore ha così fatto venire meno il precedente doppio grado di giurisdizione del giudice amministrativo sui provvedimenti adottati dall'ISTAT, sostituendolo con la concentrazione della giurisdizione in un unico grado innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti - giudice specializzato in materia di contabilità pubblica - in speciale composizione.

La suddetta previsione è poi confluita nell'art. 11, comma 6, lettera b), cod. giust. contabile, che, in origine, disponeva: «[l]e sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT».

17.- Tale disposizione è stata incisa da quella indubbiata, l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Questa, al comma 1, ha dettato, come si è ricordato, una disciplina particolare per un ristretto insieme di enti, identificandoli espressamente *ex lege*, e al comma 2, invece, in via generale, ha privato la previgente giurisdizione della Corte dei conti della cognizione delle controversie relative all'inserimento nell'elenco ISTAT, mantenendola solo in riferimento a quelle riguardanti l'applicazione delle regole di spending review.

Va precisato che l'art. 23-*quater*, inserito in sede di conversione in legge, ha riprodotto il contenuto dell'art. 5 del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154 (Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), che il Governo ha deciso di trasfondere, insieme a quello degli altri quattro articoli dello stesso decreto, in emendamenti al disegno di legge di conversione del d.l. n. 137 del 2020, così che l'art. 1, comma 2, della legge n. 176 del 2020 ha poi disposto l'abrogazione del richiamato d.l. n. 154 del 2020.

18.- A seguito della suddetta modifica del codice di giustizia contabile le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendo di interpretare la disciplina europea sui saldi di bilancio e sul SEC 2010, unitamente ai principi di equivalenza ed effettività degli strumenti di tutela, ritenendo la disposizione nazionale espressiva della volontà del legislatore di escludere qualsiasi sindacato sulla corretta individuazione delle amministrazioni pubbliche da parte dell'ISTAT e quindi sull'esatta perimetrazione del conto consolidato dello Stato italiano.

19.- La Corte di giustizia, con la sentenza 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21 Ferrovienord e a., ha affermato, in sintesi, che la decisione dell'autorità nazionale competente a definire la composizione del settore delle amministrazioni pubbliche ai sensi del SEC 2010 «deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale», dal momento che «in assenza di una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito» (punto 69).

Ha poi chiarito che, quanto alle modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali, le norme dell'Unione «non ostano ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione» (punto 100).

Ha quindi rimesso al giudice interno l'accertamento delle condizioni per ritenere soddisfatto il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

20.- Sulla scorta di questa pronuncia le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti, non ritenendo integrato tale principio, hanno proceduto, con la sentenza 19 ottobre 2023, n. 17, a disapplicare l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, ritenendolo in contrasto con il diritto dell'Unione.

21.- Quest'ultima sentenza è stata impugnata per cassazione dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'ISTAT, parti resistenti nel giudizio innanzi alle Sezioni riunite, facendo valere la violazione o falsa applicazione dell'art. 7 cod. proc. amm. e dell'art. 11 cod. giust. contabile, come modificato dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, per avere la Corte dei conti ritenuto ricompreso nella sua giurisdizione il potere di annullamento dell'elenco ISTAT.

Le sezioni unite civili della Cassazione, con la sentenza n. 30220 del 2024, hanno ravvisato i presupposti per l'enunciazione del principio di diritto ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ.



Al riguardo, pur riscontrando nella formulazione dell'art. 23-*quater* «indubbie ambiguità», le Sezioni unite hanno affermato che a fronte della contrazione dell'ambito della giurisdizione contabile, «si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo chiamato, nell'ambito della sua generale giurisdizione di legittimità disciplinata dall'art. 7 c.p.a. [...], ad operare il vaglio della legittimità dell'azione amministrativa e la tutela degli interessi legittimi alla luce degli usuali vizi del provvedimento, riconducibili alla incompetenza, all'eccesso di potere ed alla violazione di legge».

Pertanto, «[i]n tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* d.l. n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti-sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo».

22.- È tale quindi, secondo il diritto vivente, la portata della norma censurata e su di essa questa Corte è chiamata a pronunciarsi.

Anche in considerazione dell'evoluzione in precedenza descritta, è fondata la censura che tutti i rimettenti sollevano in riferimento all'art. 3 Cost., per manifesto difetto di razionalità intrinseca della norma censurata, che mantiene, a fronte del riespandersi della giurisdizione amministrativa, quella contabile «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

22.1.- Dirimente, nel giungere a tale conclusione, è, in particolare, la considerazione dell'oggetto sul quale viene a innestarsi il nuovo doppio binario di giurisdizione, amministrativa e contabile: l'elenco ISTAT, che, in quanto espressivo di una situazione giuridica di carattere temporaneo, basata su criteri attinenti anche al mutevole comportamento economico degli operatori, ha durata solo annuale.

Proprio in forza di questa particolare natura dell'elenco, il previgente criterio della concentrazione della giurisdizione, ottenuto intestando alla Corte dei conti, in un unico grado, il sindacato sia sulla correttezza della ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, sia sul rispetto delle regole di spending review, rispondeva a una fondamentale esigenza di certezza del diritto, garantita dall'assegnazione a un'unica istanza avanti a un organo giudiziario di vertice, specializzato nella materia contabile.

Le controversie inerenti sia alla soggezione che all'applicazione delle complesse regole di spending review - delle quali peraltro non in pochi casi questa Corte è intervenuta a mitigare le rigidità o addirittura a censurarne le irrazionalità (tra le altre, sentenze n. 210 del 2022, n. 33 del 2019, n. 272 del 2015 e n. 79 del 2014) - potevano così essere risolte unitariamente e in termini temporalmente compatibili con le politiche di spesa degli enti interessati.

Il frazionamento della giurisdizione, invece, ha minato in radice questo risultato.

Per effetto della riespansione della giurisdizione amministrativa, infatti, il contenzioso sull'inserimento nell'elenco annuale ISTAT ha perso la caratteristica della concentrazione funzionale, risultando le controversie assegnate alla cognizione del giudice amministrativo territorialmente competente in primo grado, determinata in base al luogo in cui ha sede il soggetto ricorrente incluso nell'elenco.

Il sistema si espone, in tal modo, al rischio di una giurisprudenza diversamente articolata sul territorio nazionale.

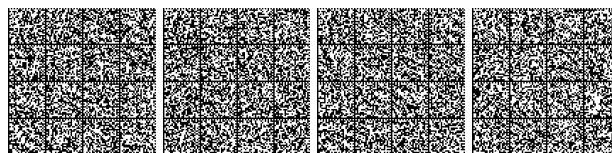
Ne consegue che i tempi della definitiva decisione sulla legittimità o meno dell'inserimento nell'elenco si allungano notevolmente, divenendo scarsamente compatibili con le esigenze di certezza del diritto delle amministrazioni in ordine alla loro soggezione o meno alle regole in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico e a quelle di spending review nell'annualità a cui si riferisce l'elenco ISTAT.

Si è, peraltro, anche aperta la possibilità di giudicati contrastanti.

In effetti, il limitato ambito che la disposizione censurata mantiene alla giurisdizione delle sezioni riunite della Corte dei conti non risulta giuridicamente del tutto distinguibile e autonomo da quello che spetta al giudice amministrativo.

Entrambi gli organi giurisdizionali devono, infatti, conoscere della qualificazione di un soggetto come amministrazione pubblica ai sensi delle regole stabilite dal diritto dell'Unione: il giudice amministrativo per decidere l'oggetto essenziale della propria giurisdizione; quello contabile per accertare il presupposto legale di applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, a un eventuale rigetto del ricorso contro l'inserimento di un ente nell'elenco da parte del giudice amministrativo potrebbe seguire, in ordine alla applicabilità della normativa nazionale di contenimento della spesa, l'introduzione di un giudizio innanzi alla Corte dei conti, che potrebbe comunque pronunciarsi in via incidentale, negandola, sulla stessa validità dell'iscrizione del suddetto ente nell'elenco, giungendo quindi a disapplicare l'inserimento operato dall'ISTAT.



Il sistema, in definitiva, oltre a tempi fisiologicamente incongruenti rispetto alle esigenze degli enti coinvolti, sconta anche il rischio di giudicati contrastanti fra giurisdizione amministrativa e contabile in ordine alla qualificazione del soggetto come amministrazione pubblica.

Nessun interesse pubblico meritevole di tutela appare giustificare un tale assetto.

Al riguardo, va osservato che la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento, in relazione alle deroghe alle regole vigenti in via generale in materia di competenza, «sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 38 del 2025).

Tali esigenze non sono in alcun modo ravvisabili nella norma censurata, che quindi senza comprensibile giustificazione prefigura un sistema giurisdizionale inefficace, articolato in un plesso di giurisdizione speciale ed esclusiva in materia di contabilità pubblica assegnato alla Corte dei conti e al contempo in una giurisdizione concorrente, anch'essa speciale, di tipo generale e che diventa principale e temporalmente antecedente, ed eventualmente assorbente sulla base di parametri di giudizio che sono incentrati sui vizi tipici dell'atto amministrativo.

Lo sdoppiamento della giurisdizione rende quindi aleatoria l'applicabilità o meno, a un determinato ente, delle regole di *spending review* per la specifica annualità a cui è riferibile la breve vita dell'elenco ISTAT, compromettendo la certezza del diritto, che costituisce, invece, la «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto» (sentenza n. 13 del 2022).

Tale sdoppiamento della giurisdizione evidenzia dunque un vizio di manifesta irrazionalità intrinseca della norma censurata (sentenze n. 38 del 2025, n. 197 del 2023, n. 186 del 2020 e n. 166 del 2018).

23.- La ricomposizione della unitarietà e dell'efficienza del sistema giurisdizionale, peraltro, non può che essere raggiunta riportando in capo alla giurisdizione contabile anche il sindacato sulla correttezza della ricognizione operata dall'ISTAT, con il correlativo potere di annullare l'inserimento nell'elenco delle amministrazioni pubbliche di un soggetto privo dei caratteri richiesti per questa qualificazione.

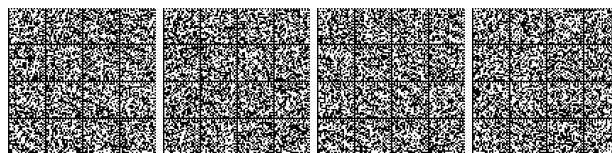
Infatti, la previsione di un giudizio in unico grado dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione non solo risponde, come detto, alla esigenza che la certezza delle situazioni giuridiche ed economico-finanziarie degli enti inclusi nell'elenco annuale ISTAT non sia compromessa dal protrarsi nel tempo delle eventuali controversie o addirittura da giudicati contrastanti, ma fa leva anche sull'evidente attinenza delle determinazioni conformative dell'elenco ISTAT «alla materia della contabilità pubblica (art. 103, comma 2, Cost.)» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 febbraio 2022, n. 5626) e al legame tra questa materia e il quadro normativo emergente dalla riforma costituzionale del 2012, nel quale alla Corte dei conti sono state assegnate sia funzioni di controllo ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, da parte della legge n. 243 del 2012 (all'art. 20), sia la giurisdizione sul perimetro soggettivo delle stesse, da parte della coeva legge n. 228 del 2012.

Del resto, secondo questa Corte, alla giurisdizione contabile è «attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» (sentenza n. 60 del 2013).

La «Corte dei conti è quindi la sede più adatta» (sentenza n. 18 del 2019) a ricomporre la razionalità del sistema giurisdizionale in questione, poiché si è visto (*supra*, punto 16.1.) che l'elenco ISTAT, nella misura in cui è strumento statistico contabile, svolge una funzione essenziale nella predisposizione del conto economico consolidato dello Stato secondo le regole del SEC 2010 e, conseguentemente, nella determinazione dei saldi di finanza pubblica rilevanti non solo a fini interni, ma, soprattutto, europei.

24.- Deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, con assorbimento di tutti gli altri parametri evocati dai rimettenti.

25.- Vanno ora esaminate le questioni di legittimità costituzionale del comma 1 del richiamato art. 23-*quater*, logicamente condizionate all'accoglimento di quelle aventi a oggetto la disposizione sostanzialmente preclusiva della stessa giurisdizione contabile.



Esse sono inammissibili.

25.1.- Quanto alle ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025 - le quali, peraltro, omettono qualsiasi motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate - emerge *ictu oculi* che i rimettenti non debbano fare applicazione della disposizione censurata, riguardante soggetti diversi dai ricorrenti nei giudizi a quibus (rispettivamente, Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso e Investimenti immobiliari italiani società di gestione del risparmio *spa*); di qui, l'irrilevanza del dubbio di legittimità costituzionale.

25.2.- L'ordinanza iscritta al n. 242 reg. ord. del 2025, adottata in un giudizio introdotto da un ente ricompreso nell'ambito di applicazione della previsione censurata (Trentino sviluppo *spa*), motiva sì la rilevanza delle questioni sollevate nei termini in precedenza sintetizzati (*supra*, punto 5.2.), ma omette di chiarire il significato attribuito dal giudice *a quo* all'art. 23-quater, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Infatti, solo predicandone una efficacia retroattiva potrebbe sostenersi la rilevanza della questione di legittimità costituzionale di una disposizione entrata in vigore successivamente all'attività di ricognizione operata dall'ISTAT che ha portato all'inserimento della società nell'elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 settembre 2020, l'annullamento del quale è oggetto del giudizio *a quo*.

Ma su questo punto, nella specie dirimente, il giudice rimettente nulla dice, venendo meno così «al dovere di pronunciarsi chiaramente sul significato giuridico delle norme» sottoposte al controllo di costituzionalità e finendo «col rimettere alla Corte la scelta di quale sia l'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità sottoposto a scrutinio»; ciò che determina l'inammissibilità delle questioni (sentenza n. 168 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-quater, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176;

2) dichiara inammissibile l'intervento spiegato da Ferrovienord *spa* nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2025, indicato in epigrafe;

3) dichiara ammissibile la costituzione del Procuratore generale della Corte dei conti nei giudizi indicati in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-quater, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 24, 97, 101, 103, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 19 del Trattato sull'Unione europea, all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con le ordinanze iscritte ai numeri 70, 71 e 242 del registro ordinanze 2025, indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

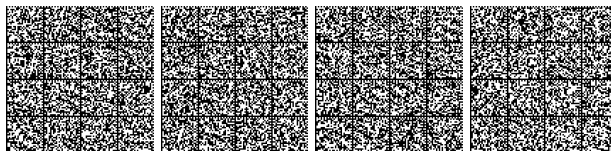
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260039



N. 40

Sentenza 27 gennaio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento presso un centro di permanenza per il rimpatrio (CPR) dell'immigrato, già sottoposto a trattenimento ai fini della sua espulsione, richiedente protezione internazionale - Permanenza del richiedente nel CPR fino alla decisione sulla convalida dell'ulteriore provvedimento (c.d. secondario) di trattenimento eventualmente adottato dal questore - Mancata convalida del provvedimento di trattenimento dalla corte d'appello competente - Possibile adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento "secondario", allorché ne ricorrano i presupposti - Denunciata violazione del principio della riserva di giurisdizione nella materia della libertà personale e del principio della inviolabilità della libertà personale, anche in riferimento agli obblighi internazionali - Inammissibilità delle questioni - Necessità che il legislatore intervenga con sollecitudine a rivedere la disciplina in materia.

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, art. 6, comma 2-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 2-*bis*, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 75.
- Costituzione, artt. 3, 11, 13, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5; Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 3; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 9; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

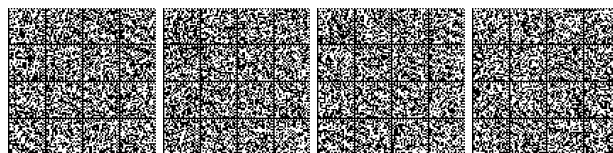
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), introdotto dall'art. 1, comma 2-*bis*, lettera *a*), del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37 (Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 75, promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, sul ricorso proposto da M. N., con ordinanza del 4 settembre 2025, iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di M. N., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Salvatore Fachile per M. N. e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 27 gennaio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 settembre 2025, iscritta al n. 188 reg. ord. del 2025, la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), introdotto dall'art. 1, comma 2-*bis*, lettera *a*), numero 1), del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37 (Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 75, «nella parte in cui, nel caso di mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 del medesimo art. 6 nei confronti del richiedente che ha presentato la domanda in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, prevede che il richiedente permanga nel centro fino alla decisione sulla convalida del provvedimento di trattenimento eventualmente adottato dal Questore».

La disposizione è censurata in riferimento agli artt. 3, 13, 24 e 111, nonché all'art. 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, all'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), adottato dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966; e agli artt. 11 e 117 Cost., in relazione all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

1.1.- In punto di fatto, la Sezione rimettente riferisce:

- che con provvedimento del 28 aprile 2025, convalidato dal Giudice di pace di Bari in pari data, il Questore di Ancona ha disposto, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il trattenimento del cittadino straniero M. N. presso il Centro di permanenza per i rimpatri (CPR) di Bari, in vista dell'esecuzione dell'espulsione dal territorio nazionale, ordinata il 20 maggio 2016 dal Prefetto di Pescara;

- che il 9 maggio 2025 è stato disposto il trasferimento dell'interessato presso il CPR di Gjader, in Albania;

- che il 14 giugno 2025, dalla zona di transito di Schengjin, egli ha presentato una domanda di riconoscimento della protezione internazionale, respinta dalla Commissione territoriale di Roma il 30 giugno 2025;

- che lo stesso 30 giugno 2025 il Questore di Roma ha ordinato il trattenimento di M. N. presso il CPR di Gjader, chiedendone la convalida, a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015;

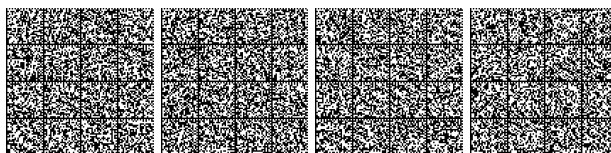
- che il 4 luglio 2025 la Corte d'appello di Roma ha negato la convalida di tale provvedimento di trattenimento, esprimendo dubbi sulla compatibilità della normativa interna rispetto al diritto dell'Unione europea;

- che frattanto, M. N. ha presentato, dal CPR di Gjader, una nuova domanda di riconoscimento della protezione internazionale, respinta dalla Commissione territoriale di Roma con provvedimento del 2 luglio 2025 (i cui termini per l'impugnazione risultavano pendenti alla data del ricorso per cassazione);

- che il 5 luglio 2025 il Questore di Bari ha emesso un nuovo provvedimento di trattenimento di M. N., questa volta presso il CPR di Bari, a norma dell'art. 6, commi 2 e 2-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, per un periodo di sessanta giorni, prorogabili, ritenendo l'interessato socialmente pericoloso, in ragione della sussistenza a suo carico di provvedimenti di condanna per tentato omicidio e per «plurime violazion[i] della legge in materia di cessione di sostanze stupefacenti»;

- che il 9 luglio 2025 quest'ultimo trattenimento è stato convalidato dalla Corte d'appello di Bari, sul quadruplice rilievo: *a*) che lo straniero costituiva un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, in considerazione dei suoi plurimi precedenti penali per i delitti di tentato omicidio, resistenza a pubblico ufficiale, lesioni, produzione e traffico di sostanze stupefacenti, furto; *b*) che l'interessato non vantava un diritto al ricongiungimento familiare, in presenza di una mera relazione sentimentale in Italia e della riferita intenzione di sposarsi; *c*) che le sue condizioni di salute erano compatibili con la permanenza in un CPR; *d*) che non erano applicabili le misure alternative al trattenimento previste dall'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, essendo lo straniero privo di documenti di identificazione e senza fissa dimora;

- che M. N. ha presentato ricorso per cassazione, formulando una serie di doglianze (convalida di un provvedimento di trattenimento privo di motivazione; mancato vaglio della concreta e attuale pericolosità sociale dell'interessato; illegittimità degli atti presupposti del trattenimento; violazione del diritto all'unità familiare) e riproponendo altresì la questione di legittimità costituzionale - già formulata innanzi alla Corte d'appello di Bari e da essa disattesa senza motivazione sul punto - dell'art. 6, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, nella parte in cui, in contrasto con l'art. 13 Cost., imporrebbe la permanenza dell'interessato presso il CPR anche in caso di mancata convalida del trattenimento.



1.2.- Tanto premesso, la Sezione rimettente ritiene non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, ai sensi del quale «[l]a mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 nei confronti del richiedente che ha presentato la domanda in un centro di cui all'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, non preclude l'eventuale successiva adozione di un provvedimento di trattenimento ai sensi del comma 2, qualora ne ricorrano i presupposti. Quando il provvedimento ai sensi del comma 2 è adottato immediatamente o, comunque, non oltre quarantotto ore dalla comunicazione della mancata convalida di cui al primo periodo, il richiedente permane nel centro fino alla decisione sulla convalida del predetto provvedimento».

1.2.1.- Premette il giudice *a quo* che il trattenimento costituisce misura restrittiva della libertà personale (sono citate la sentenza n. 96 del 2025 di questa Corte, nonché Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 22 aprile 2025, n. 15757, n. 15754, n. 15751, n. 15747, e ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556).

La Sezione rimettente richiama altresì la relazione sul d.l. n. 37 del 2025, come convertito, redatta dall'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione, che, nell'analizzare i contenuti del neointrodotta art. 6, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, ha delineato il quadro unionale di riferimento, costituito dall'art. 15, paragrafi 1, 2, secondo comma, 4, 5 e 6, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; dagli artt. 8, paragrafi 2 e 3, e 9, paragrafi 1, 2, 3 e 4, della direttiva (UE) 2013/33, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e dall'art. 28, paragrafi 2, 3 e 4, del regolamento (UE) 604/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Ai sensi di tali strumenti, il cittadino di un Paese terzo non può essere trattenuto laddove sia possibile applicare una misura meno coercitiva e, ove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano stati o non siano più sussistenti, deve essere liberato immediatamente (è citata Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, paragrafi 78 e 79).

1.2.2.- Il censurato art. 6, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, nella parte in cui prevede la permanenza del richiedente protezione internazionale all'interno del CPR anche in caso di mancata convalida del trattenimento disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3 (ossia se vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda di riconoscimento della protezione internazionale sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione o del respingimento), e nelle more dell'eventuale adozione di un ulteriore provvedimento di trattenimento, questa volta ai sensi del comma 2 del medesimo articolo (per pericolosità o rischio di fuga), contrasterebbe con l'art. 13 Cost., che tutela la libertà personale come espressione della dignità di ogni persona. La disposizione prevede infatti che «un provvedimento di trattenimento che venga dichiarato dal giudice quale illegittimamente assunto [...] non venga seguito dalla immediata liberazione dell'interessato, bensì possa avere la residua attitudine a legittimare la permanenza del migrante stesso all'interno del Centro per i rimpatri, per un successivo arco temporale anche ampio; ciò in attesa che il Questore si risolva, eventualmente, ad adottare un nuovo decreto di trattenimento».

Nel lasso di tempo tra la mancata convalida del trattenimento ex art. 6, comma 3, e l'adozione del provvedimento di trattenimento ex art. 6, comma 2, si determinerebbe dunque una privazione della libertà personale «disposta direttamente dalla legge», in contrasto con la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13, secondo comma Cost., e finalizzata a «consent[ire], in ogni caso, il necessario sindacato in punto di riconducibilità della situazione concreta alle fattispecie paradigmaticamente previste dalla legge ordinaria».

1.2.3.- La disposizione censurata sarebbe altresì contraria all'art. 3 Cost.: a) perché, in modo «manifestamente irrazionale», priverebbe della libertà personale un individuo «in assenza di un provvedimento esplicito dell'autorità»; b) perché, in contrasto con il principio di uguaglianza, consentirebbe «la limitazione *ex lege* della libertà personale di un individuo solo perché si trovi già in un centro di rimpatrio - peraltro in forza di un provvedimento giudicato illegittimo e, perciò, non convalidato dall'autorità giudiziaria - a differenza di chi, invece, sia libero o sia stato liberato, ma suscettibile di essere sottoposto a un provvedimento di trattenimento del Questore» e implicherebbe «per i soggetti indicati dalla norma, una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio della riserva di giurisdizione nella materia della libertà personale»; c) perché, in spregio al canone di ragionevolezza, limiterebbe un diritto fondamentale della persona, come avvenuto nel caso di specie, in cui il ricorrente è stato trattenuto presso il CPR, in forza della disposizione censurata e in assenza di un provvedimento amministrativo o giudiziario, dal 4 luglio 2025 e fino all'adozione del decreto ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 142 del 2015, in data 5 luglio 2025.



1.2.4.- Richiamata la sentenza n. 96 del 2025 di questa Corte, il giudice *a quo* ritiene che il censurato art. 6, comma 2-*bis*, del d.lgs. n.142 del 2015 violi altresì l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione:

- all'art. 5 CEDU, il quale «richiede che l'arresto e la detenzione disposte nel corso di un procedimento di espulsione siano "regolari", cioè conformi alle disposizioni convenzionali che attribuiscono soltanto all'autorità giudiziaria e, nei casi di urgenza, all'autorità di polizia, il potere di arrestare e detenere una persona», essendo dunque necessario che «la privazione della libertà personale sia prevista dalla legge (conforme alla Convenzione), ma non già ordinata dal legislatore, quanto piuttosto disposta da un giudice»;

- all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani, che attribuisce a ciascuno il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza, «in relazione all'art. 8 della stessa Dichiarazione quanto alla tutela giurisdizionale»;

- all'art. 9 PIDCP, che garantisce il diritto alla libertà e alla sicurezza e stabilisce che nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto, né può essere privato della libertà, se non per i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge;

- all'art. 6 CDFUE (quest'ultimo anche in relazione all'art. 11 Cost.), che pure sancisce il diritto alla libertà e alla sicurezza.

1.2.5.- Ritiene infine il giudice *a quo* che «la disciplina in esame rend[a] non effettiva, dunque illegittima secondo le previsioni degli atti e accordi internazionali sopra richiamati, nonché a mente degli artt. 13, 24 e 111 Cost., la tutela giurisdizionale vittoriosamente ottenuta dal ricorrente, nel momento in cui egli ha ottenuto la decisione giurisdizionale di non convalida del decreto di trattenimento», in spregio alla giurisprudenza costituzionale che ritiene vulnerato l'art. 24 Cost. ogniquale volta «il legislatore operi una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto» (sono richiamate le sentenze n. 159 del 2023, n. 186 del 2013 e n. 364 del 2007 di questa Corte).

1.3.- La disposizione censurata non sarebbe, poi, interpretabile in senso costituzionalmente orientato, a ciò ostando il dato letterale e segnatamente l'uso del modo indicativo «permane», riferito al trattenimento del cittadino straniero presso il CPR.

1.4.- Quanto alla rilevanza delle questioni, la Sezione rimettente premette che oggetto del ricorso per cassazione è la decisione della Corte d'appello di Bari del 9 luglio 2025, di convalida del trattenimento di M. N. disposto il 5 luglio 2025 ai sensi dell'art. 6, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, osservando che il trattenimento «trova la propria legittimazione nel rigetto della precedente richiesta di convalida, senza che a tale decisione reiettiva abbia fatto seguito la liberazione del cittadino straniero»; sicché l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, si riverbererebbe non solo sulla legalità della privazione della libertà personale dell'interessato nel lasso temporale tra il 4 e il 5 luglio 2025, ma anche sul provvedimento di trattenimento del 5 luglio e sulla decisione di convalida dello stesso.

Richiamata la giurisprudenza costituzionale sulla natura meramente «esterna» del controllo di questa Corte sulla rilevanza delle questioni sottoposte, il giudice *a quo* osserva che il provvedimento di trattenimento impugnato «postula la verifica dei presupposti indicati dal comma 2 dell'art. 6» del d.lgs. n. 142 del 2015, ma «trova il proprio ancoraggio normativo nella disposizione di cui all'art. 6, comma 2-*bis*», poiché «intanto il Questore può adottare un nuovo provvedimento di convalida, dopo la non convalida del trattenimento del richiedente asilo, in quanto ciò è espressamente previsto dal comma 2-*bis*», sicché «[i]l provvedimento amministrativo [...] trova la sua scaturigine normativa all'interno della procedura introdotta proprio dalla disposizione oggetto del dubbio di costituzionalità che [...] poggia, con un inscindibile legame funzionale e strutturale, sulla (illegittima) permanenza del trattenimento in precedenza disposto e non convalidato».

Il legislatore avrebbe infatti individuato, con l'art. 6, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, «un modulo procedimentale distinto e separato» di trattenimento, connotato dalla sussistenza sia dei requisiti posti dal comma 2 della disposizione, sia dalla «permanenza "di fatto", ma legalmente imposta, del richiedente nella [...] struttura»; permanenza connotata «in termini di stringente necessità, in presenza del presupposto negativo costituito dalla mancata convalida del trattenimento» e «in vista della esecuzione dell'ulteriore ed eventuale decreto del questore», ancorché «in spregio alle previsioni unionali (articolo 15, paragrafo 2, quarto comma, e paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE; articolo 9, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2013/33/UE)».

Da ciò discenderebbe che «la valutazione in ordine alla legittimità di siffatta permanenza [nel CPR] - ossia, per maggior precisione, della norma che l'autorizza - costituisce oggetto del giudizio di convalida del successivo provvedimento di trattenimento» e che «la convalida del trattenimento (oggetto di ricorso), proprio in quanto si va ad innestare su una "nuova" procedura unica (detenzione *ex lege* e nuovo trattenimento), non [può] legittimare (inammissibilmente) ex post la restrizione della libertà personale determinata dalla ingiustificata permanenza nel centro in forza del trattenimento non convalidato, sicché anche il provvedimento di trattenimento, che [...] poggia su tale illegittimo stato di privazione della libertà personale, deve ritenersi illegittimamente adottato».

Di qui la rilevanza delle questioni, da apprezzare anche alla luce della necessità di sottoporre immediatamente al sindacato di questa Corte disposizioni distoniche rispetto alla norma costituzionale che tutela la libertà personale.



1.5.- Il giudice *a quo* precisa, inoltre, di non ritenere possibile disporre la liberazione dell'interessato nelle more dell'incidente di costituzionalità, poiché da un lato non vi sarebbero termini perentori entro cui assumere la decisione sull'impugnazione del provvedimento di convalida adottato dalla Corte d'appello; dall'altro lato, non sarebbe possibile ricollegare all'incidente di costituzionalità una perdita dell'efficacia del trattenimento, essendo quest'ultima «determinata dalla legge, oltre che, sul versante pratico e attuativo, dallo specifico provvedimento non caducato».

1.6.- Il rimettente dà infine atto che la stessa sezione prima penale della Corte di cassazione, con ordinanza 29 maggio-20 giugno 2025, n. 23105, ha effettuato rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, chiedendo alla Corte di giustizia se la direttiva 2008/115/CE e in particolare i suoi artt. 3, 6, 8, 15 e 16 ostino a una disciplina, come quella recata dall'art. 3, comma 2, della legge 21 febbraio 2024, n. 14 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno), che consente di condurre nelle aree di cui all'art. 1, paragrafo 1, lettera c), di detto Protocollo, persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998; e, in caso di risposta negativa a tale quesito, se l'art. 9, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2013/32 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) osti a una disciplina come quella prevista dalla legge n. 14 del 2024, che consente di disporre, in ragione del ritenuto carattere strumentale della domanda di protezione, il trattenimento, in una delle aree predette, del migrante destinatario di un provvedimento di espulsione, che, condotto in queste ultime, abbia presentato una domanda di protezione internazionale.

La Sezione rimettente precisa di non reputare necessario il rinvio del procedimento *a quo* in attesa della decisione della Corte di giustizia, da un lato essendosi «in presenza di un atto che si present[a] di univoca lettura e di pacifica interpretazione, ferma restando la riscontrata tensione rispetto ai principi costituzionali»; dall'altro lato rivestendo le questioni di legittimità costituzionale «portata preliminare rispetto a ogni questione di compatibilità con le regole sovranazionali», in ragione della loro attinenza «direttamente allo status libertatis e all'habeas corpus, principi di rilievo costituzionale primario che devono trovare immediata tutela», considerato poi che la norma censurata non rinverrebbe «alcun appiglio nel diritto unitario».

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

2.1.- L'inammissibilità (manifesta) deriverebbe anzitutto dal difetto di rilevanza delle questioni: non si configurerebbe «alcuna saldatura tra la "proroga" della detenzione e il successivo (e solo eventuale) provvedimento di trattenimento», che potrebbe essere emesso anche a prescindere dall'applicazione del censurato comma 2-bis. Quest'ultimo comma potrebbe «ritenersi semmai "saldato" alla disciplina del (precedente) provvedimento non convalidato, estendendone gli effetti per altre 48 ore: ma né il precedente provvedimento, né il protrarsi dei suoi effetti limitativi della libertà personale, sono oggetto del giudizio *a quo*». Il rimettente, del resto, ascriverebbe l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis non già al provvedimento della cui convalida si discute nel giudizio principale, ma alla previsione di una limitazione della libertà personale operante *ex lege*.

Le questioni sarebbero altresì inammissibili per insufficiente motivazione circa la non manifesta infondatezza, poiché la Sezione rimettente si sarebbe limitata a enunciare il contenuto dei parametri costituzionali evocati e delle norme interposte sovranazionali e internazionali, senza argomentare in ordine alle ragioni del contrasto con essi della disposizione censurata.

2.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

2.2.1.- L'art. 6, comma 2-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015 sarebbe volto a scongiurare il pericolo che soggetti potenzialmente pericolosi - come il ricorrente nel giudizio *a quo* - possano «strumentalizzare la domanda di protezione internazionale confidando [...] nella sospensione del diniego di protezione [...] e nella successiva liberazione dal centro una volta ottenuta detta sospensione».

Il legislatore, «per consentire la formalizzazione di un trattenimento ad altro titolo, in ragione della pericolosità», sarebbe «intervenuto a "giustificare" il trattenimento nel centro fino all'adozione di un successivo trattenimento, che deve intervenire però entro 48 ore: così bilanciando ragionevolmente il trattenimento previsto dalla legge, che non può superare le 48 ore, e l'interesse pubblico a non liberare un soggetto potenzialmente pericoloso». La discrezionalità legislativa sarebbe stata esercitata senza travalicare il limite della manifesta arbitrarietà e irragionevolezza (sono richiamate le sentenze n. 172 del 2012, n. 88 del 2023 e n. 208 del 2023 di questa Corte). Il termine massimo del trattenimento, pari a quarantotto ore, sarebbe stato individuato proprio in ossequio a «evidenti esigenze di speditezza» e «a garanzia del destinatario del provvedimento restrittivo».



Il legislatore avrebbe dunque «inteso disciplinare lo status libertatis nel tempo che intercorre tra la presentazione della domanda di protezione internazionale e il preliminare esame di essa da parte dell'autorità amministrativa, quanto alla eventuale protrazione, nei casi indicati dalla legge, del restringimento in corso», assicurando comunque al cittadino straniero «tutte le garanzie previste dalla Carta costituzionale», sicché non sarebbe lesa l'inviolabilità della libertà personale di cui all'art. 13 Cost., e la disposizione censurata risulterebbe «ragionevole e proporzionata» al metro dell'art. 3 Cost.

2.2.2.- L'interveniente richiama la sentenza n. 15747 del 2025 della Corte di cassazione, secondo cui, ove il cittadino straniero trattenuto in un CPR in vista dell'espulsione presenti richiesta di protezione internazionale, è invero necessario adottare un nuovo provvedimento di trattenimento, per il mutamento del titolo della restrizione della libertà personale, ma non sono previsti termini perentori per la sua adozione, salva la convalida nei tempi imposti dall'art. 13 Cost. e ferma l'insuperabilità dei limiti massimi di durata del trattenimento. Nel caso di specie, relativo alla diversa fattispecie di «inefficacia del primo trattenimento disposto per manifesta infondatezza della domanda» il legislatore avrebbe invece previsto, con il censurato comma 2-*bis*, termini precisi per l'adozione del secondo provvedimento di trattenimento.

2.2.3.- Ancora, la Corte di cassazione avrebbe ritenuto che la direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, e la direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, non ostino a che il cittadino di un Paese terzo, che abbia presentato una domanda di protezione internazionale dopo che sia stato disposto il suo trattenimento ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2008/115/CE, continui ad essere trattenuto in base ad una norma del diritto nazionale qualora appaia, in esito ad una valutazione individuale di tutte le circostanze pertinenti, che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o compromettere l'esecuzione della decisione di rimpatrio e che è oggettivamente necessario che il provvedimento di trattenimento sia mantenuto al fine di evitare che l'interessato si sottragga definitivamente al proprio rimpatrio (è citata Corte di cassazione, sezione sesta civile-1, ordinanza 26 luglio 2018, n. 19819).

Anche l'art. 8, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2013/33/UE consentirebbe agli Stati membri di trattenere un richiedente protezione internazionale già trattenuto in vista del rimpatrio qualora possano comprovare in base a criteri obiettivi (tra cui il fatto che il richiedente ha già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo), la pretestuosità della domanda. La citata direttiva prevederebbe invero il vaglio dell'autorità giudiziaria sulla legittimità del trattenimento disposto dall'autorità amministrativa, rimettendo però agli Stati membri il termine entro cui ciò debba avvenire e imponendo genericamente che il periodo di trattenimento sia «il più breve possibile». Dunque «[l]a posizione dello Stato italiano, per effetto delle sue norme costituzionali» risulterebbe «più garantista di quella della Direttiva».

2.2.4.- Infine, in punto di fatto l'interveniente rappresenta che la Corte d'appello di Bari, il 12 settembre 2025, dopo il promovimento delle questioni di legittimità costituzionale da parte della Corte di cassazione, ha disposto l'immediata liberazione di M. N., con invito a presentarsi, ex art. 15 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) innanzi all'autorità di pubblica sicurezza (in specie, presso la Questura di Ancona); e che l'interessato, in data 17 settembre 2025, è stato denunciato dalla Questura di Rimini per resistenza a pubblico ufficiale e rifiuto di fornire indicazioni sulla propria identità personale.

3.- Si è costituito in giudizio M. N., chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale e riservando l'illustrazione delle proprie argomentazioni a una successiva memoria.

Quest'ultima, depositata in prossimità dell'udienza pubblica, argomenta la fondatezza delle questioni in relazione a tutti i parametri evocati dal rimettente.

3.1.- Il secondo periodo del censurato art. 6, comma 2-*bis*, si porrebbe «in diretto contrasto» con l'art. 13 Cost., che legittima la privazione della libertà personale solo in forza di un provvedimento espresso, che deve essere comunicato all'autorità giudiziaria entro quarantotto ore per essere convalidato entro le successive quarantotto ore. La disposizione censurata, invece, «ammette espressamente che il richiedente asilo possa essere sottoposto ad una privazione della libertà personale di fatto fino a 48 ore e che la convalida del provvedimento possa intervenire sino a 144 ore (e non 96) dopo l'applicazione di tale misura (48 ore di trattenimento di fatto, cui segue l'adozione del trattenimento + 48 ore per chiedere la convalida + 48 entro cui il trattenimento deve essere convalidato)».

Tale dato fonderebbe la rilevanza delle questioni, poiché nel giudizio di convalida del trattenimento il giudice *a quo* dovrebbe verificare che «tali tempistiche rigidamente predeterminate [dall'art. 13 Cost.] siano rispettate e quindi che dal momento in cui è posta in essere la privazione della libertà personale al momento in cui il provvedimento di trattenimento è sottoposto a convalida [...] intercorrano non più di 48 ore»; condizione nella specie non verificatasi, poiché il trattenimento della parte «è stato sottoposto all'autorità giudiziaria per la convalida ben oltre le 48 ore dalla sua realizzazione», proprio in forza della disposizione censurata dalla Corte di cassazione.



3.2.- Sarebbe altresì violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5 CEDU. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (è richiamata la sentenza della grande camera 29 gennaio 2008, Saadi contro Regno Unito), il trattenimento di un cittadino straniero è conforme alla garanzia convenzionale solo se previsto dalla legge, attuato in conformità del diritto interno e non applicato in mala fede, rispondente a uno degli scopi di interesse generale che legittimano la limitazione dei diritti fondamentali nel sistema della Convenzione e rispettoso del principio di proporzionalità. La misura deve inoltre avere una durata ragionevole e non può rivestire portata vessatoria o afflittiva.

La Corte EDU avrebbe in particolare ritenuto contrario all'art. 5, paragrafo 1, lettera f), CEDU il trattenimento «di fatto» del cittadino straniero nelle zone di transito in frontiera per la durata di cinque giorni, al fine di una prima valutazione della domanda di protezione internazionale, senza che fossero determinati con precisione i presupposti della misura e senza che ne fosse consentita l'impugnazione immediata (è citata la sentenza 27 novembre 2008, Rashed contro Repubblica Ceca).

L'art. 6, comma 2-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, all'opposto, non determinerebbe i presupposti fattuali e giuridici sulla cui base l'autorità di pubblica sicurezza potrebbe adottare il nuovo provvedimento di trattenimento del cittadino straniero dopo la mancata convalida del trattenimento ex art. 6, comma 3 (mancata convalida che potrebbe anche fondarsi su «un'accertata inidoneità al trattenimento»). La disposizione censurata configurerebbe dunque il trattenimento alla stregua di un «automatismo sanzionatorio *sine titulo*», a prescindere dall'effettiva pericolosità sociale dell'interessato o dal concreto rischio della sua fuga, nelle more della valutazione della richiesta di protezione internazionale, laddove, invece, il trattenimento dovrebbe costituire una misura di *extrema ratio*.

Il carattere residuale del trattenimento - oltre alla necessità di un'analitica disciplina legale dei suoi presupposti e del controllo dell'autorità giudiziaria - emergerebbero invece dai principi guida contenuti nel rapporto della Commissione UE sull'immigrazione e sui rifugiati con riguardo alla detenzione dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari in Europa dell'11 gennaio 2010, richiamato quale standard rilevante nell'interpretazione dell'art. 5, paragrafo 1, lettera f), CEDU dalla risoluzione n. 1707(2010), del 28 gennaio 2010, dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Al lume di tali standard, il censurato art. 6, comma 2-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015 disvelerebbe «la sua più totale irragionevolezza, illogicità e sproporzionalità, se non addirittura una sua intrinseca irrazionalità»: la mancata convalida del trattenimento da parte dell'autorità giudiziaria dimostrerebbe la carenza dei presupposti fattuali e giuridici per disporlo, sicché esso non potrebbe essere prolungato né ulteriormente ordinato dall'autorità di pubblica sicurezza, che dovrebbe semmai disporre una misura ad esso alternativa.

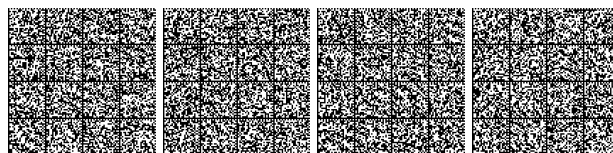
3.3.- Il trattenimento previsto dalla disposizione censurata non potrebbe essere utilizzato - come invece opina l'Avvocatura dello Stato - quale misura di contenimento della pericolosità sociale dello straniero, essendo tale funzione propria della pena o della misura di sicurezza; ciò tanto più che nulla impedirebbe all'autorità di pubblica sicurezza di richiedere sin da subito, dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale da parte dell'interessato, il suo trattenimento ai sensi del comma 2 dell'art. 6, ossia in ragione della sua pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica (lettera c), ovvero della necessità di acquisire gli elementi su cui si fonda la domanda e del rischio di fuga (lettera d), in luogo del suo trattenimento ex art. 6, comma 3, per ritenuta pretestuosità della domanda di protezione.

3.4.- La norma censurata sarebbe poi affetta da «assoluta indeterminatezza», non stabilendo né le ragioni del prolungamento *ex lege* della privazione della libertà personale dello straniero dopo la mancata convalida del trattenimento ex art. 6, comma 3, né chiarendo se i presupposti in base ai quali l'autorità di pubblica sicurezza possa disporre l'ulteriore trattenimento ex art. 6, comma 2, debbano consistere in circostanze emerse dopo la mancata convalida, o in circostanze non segnalate al giudice della convalida e quindi da questi non valutate.

Nel caso di specie peraltro - osserva la parte - l'asserita pericolosità sociale di M. N. era stata dedotta dall'autorità di pubblica sicurezza innanzi alla Corte d'appello di Roma, in sede di convalida del trattenimento ex art. 6, comma 3, e tuttavia non ritenuta idonea a determinare la convalida.

3.5.- La disposizione censurata contrasterebbe, infine, con gli artt. 3 e 24 Cost. L'automatismo sanzionatorio da essa determinato condurrebbe a «vanificare completamente il diritto di difesa esercitato dal legale del trattenuto il quale, dopo aver ottenuto la mancata convalida, si ritrova quale conseguenza dell'applicazione della norma ivi rilevante al permanere del suo assistito in stato di limitazione di libertà personale, senza tra l'altro poter accedere in alcun modo all'autorità giudiziaria per far cessare tale “coda detentiva”».

E invero, il giudice che non convalidi il trattenimento ex art. 6, comma 3, non potrebbe impedire l'ulteriore trattenimento «di fatto» disposto dal censurato comma 2-bis, sicché il difensore del cittadino straniero non potrebbe avanzare innanzi a lui una domanda in tal senso. La Sezione rimettente correttamente avrebbe evidenziato l'esistenza di una «zona franca giudiziaria [...] tra l'altro in materia di limitazione della libertà personale».



Sicché, oltre a una violazione del diritto di difesa, la disposizione censurata creerebbe «una sorta di legal black hole», a dimostrazione della «volontà del legislatore di agire “in mala fede”», inserendo nell’ordinamento una norma unicamente finalizzata a «consentire all’autorità di pubblica sicurezza competente di avere il tempo sufficiente a richiedere una nuova convalida di trattenimento, senza che lo straniero, pur dichiarato libero dall’autorità giudiziaria, possa allontanarsi dal CPR medio tempore».

La disposizione censurata, stante la sua indeterminatezza, produrrebbe altresì «l’effetto di distogliere il cittadino straniero dal giudice naturale, ammettendo un’inammissibile attività di forum shopping da parte dell’amministrazione, che - ottenuto un provvedimento di segno negativo da un giudice - ben può disporre il trattenimento in altro luogo e quindi rivolgersi ad un giudice diverso».

Anche nel caso di specie, infatti, dopo che il trattenimento di M. N. presso il CPR di Gjader, in Albania, disposto dal Questore di Roma, non era stato convalidato dalla Corte d’appello di Roma, il nuovo trattenimento è stato disposto dal Questore di Bari, con conseguente spostamento della competenza sul giudizio di convalida alla Corte d’appello di Bari, dunque a un giudice «individuato in ragione di una scelta discrezionale della pubblica amministrazione, che ha così potuto chiedere la convalida ad un giudice diverso da quello che si era già pronunciato».

4.- L’Unione delle camere penali italiane (UCPI), Antigone Onlus, Spazi Circolari e ActionAid International Italia Onlus hanno depositato opinioni in qualità di amici curiae, ai sensi dell’art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ammesse con decreto presidenziale del 5 dicembre 2025, esprimendosi a sostegno dell’accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

Le argomentazioni svolte dagli amici curiae possono essere complessivamente sintetizzate come segue.

4.1.- L’art. 6, comma 2-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015 opererebbe una sorta di “rimessione in termini” del questore per l’emissione di un nuovo provvedimento di trattenimento, a fronte della mancata convalida del primo. Concepita per legittimare il trasferimento dei richiedenti protezione internazionale in Italia in caso di mancata convalida dei trattenimenti disposti presso il CPR di Gjader, in Albania, in forza del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, la disposizione censurata sarebbe utilizzata in modo pressoché sistematico in tale contesto, onde “forzare” un sistema rispetto al quale la Corte di cassazione ha già evidenziato, con l’ordinanza n. 23105 del 2025, dubbi di conformità alla normativa unionale. Il legislatore avrebbe, dunque, inserito nell’ordinamento una zona franca giurisdizionale, al solo fine di consentire all’autorità di pubblica sicurezza di avere il tempo sufficiente a richiedere una nuova convalida del trattenimento, senza che lo straniero, pur dichiarato libero dall’autorità giudiziaria, possa allontanarsi dal CPR medio tempore. L’intento del legislatore - ossia impedire che, per mancata convalida del trattenimento, soggetti ritenuti pericolosi siano rimessi in libertà e dunque soddisfare esigenze di prevenzione criminale e pubblica sicurezza - dovrebbe essere perseguito attraverso l’adozione delle misure di prevenzione disciplinate dal 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) e non potrebbe essere realizzato con il trattenimento previsto dalla disposizione censurata.

4.2.- Quest’ultima si porrebbe in conflitto con l’art. 13 Cost., perché legittimerebbe un trattenimento operante *ex lege*, senza alcun atto formale, né amministrativo né giudiziario e senza che siano indicati i presupposti legittimanti della misura, introducendo un automatismo che elude la logica di extrema *ratio* della privazione della libertà personale alla base della garanzia costituzionale. Sarebbe altresì violato lo sbarramento temporale previsto dall’art. 13, terzo comma, Cost., poiché in forza dell’art. 6, comma 2-bis, la compressione della libertà personale *sine titulo* potrebbe protrarsi fino a 240 ore (48+48+48+48+48). Palese sarebbe il rischio di uso strumentale di tale congegno normativo, che consentirebbe all’autorità di pubblica sicurezza di reiterare i provvedimenti di trattenimento sine die, lasciando il richiedente protezione internazionale in una sorta di limbo giuridico, a disposizione dell’autorità di pubblica sicurezza. Verrebbe così sovvertito il meccanismo logico-giuridico che governa le restrizioni alla libertà personale, nella misura in cui «il trattenimento è posto in essere in attesa che siano individuate ed esplicitate le ragioni che lo giustificano» (opinioni di Spazi Circolari e di ActionAid International Italia Onlus). Il cittadino straniero, pur destinatario di un provvedimento a lui favorevole, non verrebbe posto in libertà, né informato delle ragioni di permanenza nel CPR, e non avrebbe la possibilità di contestare la legittimità della misura innanzi a un giudice.

4.3.- Il censurato comma 2-bis produrrebbe altresì un’ingiustificata disparità di trattamento dei richiedenti asilo rispetto alle altre persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, quali l’arresto o il fermo, che non potrebbero essere private delle libertà personale senza un provvedimento individuale.

4.4.- L’assenza di un controllo effettivo e tempestivo sul trattenimento - non impugnabile, nemmeno ex art. 700 del codice di procedura civile, perché disposto direttamente dalla legge e non con atto dell’autorità di pubblica sicurezza - determinerebbe altresì un vulnus al diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost. e al principio del giusto processo di



cui all'art. 111 Cost., oltre a non assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, come richiesto dagli artt. 5, paragrafo 4, CEDU e 47 CDFUE. Il prolungamento *ex lege* del trattenimento vanificherebbe infatti il risultato ottenuto dall'interessato nell'esercizio del diritto di difesa, ossia la mancata convalida del primo provvedimento di trattenimento, cui dovrebbe, invece, seguire l'immediata liberazione.

4.5.- Sussisterebbe poi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera f), 2 e 4, CEDU, che esigono che la detenzione del cittadino straniero, finalizzata a impedirne l'ingresso irregolare nel territorio dello Stato o a espellerlo, sia conforme al principio di legalità, non arbitraria e proporzionata; che non abbia portata vessatoria o afflittiva, e che sia fondata su un quadro normativo sufficientemente accessibile, chiaro e preciso, che ne renda prevedibile l'applicazione. Il trattenimento previsto dall'art. 6, comma 2-*bis*, realizzerebbe infatti una forma di detenzione extra ordinem, analoga a quelle già censurate dalla Corte EDU nelle sentenze 30 marzo 2023, J.A. e altri contro Italia, grande camera, 15 dicembre 2016, Khlaifia contro Italia, e la già citata Saadi contro Regno Unito.

4.6.- Anche dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, il censurato art. 6, comma 2-*bis*, autorizzerebbe una detenzione arbitraria, contraria alle direttive 2013/33/UE e 2008/115/CE - ai sensi delle quali il trattenimento deve essere limitato, necessario, proporzionato e autorizzato da un'autorità giudiziaria o comunque sottoposto al suo riesame - ed entrerebbe dunque in frizione con l'art. 117, primo comma, Cost.

4.7.- Sussisterebbe, infine, il denunciato contrasto con gli artt. 5 CEDU, 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani, 9 PIDCP e 6 CDFUE; disposizioni che, tutte, sanciscono il diritto di ogni individuo alla libertà e alla sicurezza.

Considerato in diritto

5.- Con l'ordinanza in epigrafe la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, introdotto dal d.l. n. 37 del 2025, come convertito, nella parte in cui, nel caso di mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 del medesimo art. 6 nei confronti del richiedente che ha presentato domanda di protezione internazionale in un centro di cui all'art. 14 t.u. immigrazione, prevede che il richiedente permanga nel centro fino alla decisione sulla convalida del provvedimento di trattenimento eventualmente adottato dal questore.

Tale disposizione violerebbe gli artt. 3, 13, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5 CEDU, all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani, all'art. 9 PIDCP. Essa sarebbe altresì in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CDFUE.

6.- Ai fini di una migliore comprensione delle questioni è opportuno ricostruire i tratti essenziali della - obiettivamente complessa - disciplina in cui esse si ambientano.

Come più puntualmente illustrato *supra*, punto 1.1., il giudizio *a quo* trae origine da un ricorso per cassazione contro la decisione della Corte d'appello di Bari che ha convalidato un provvedimento di trattenimento di uno straniero in un centro per il rimpatrio (CPR).

Lo straniero in questione aveva presentato due domande di protezione internazionale mentre si trovava nel CPR di Gjader (Albania) in forza di un precedente provvedimento di trattenimento, adottato dal Questore di Ancona e all'epoca convalidato dal giudice di pace competente, in vista dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione.

In seguito alla sua domanda di protezione internazionale, il Questore di Roma aveva adottato un secondo provvedimento di trattenimento, fondato sul carattere pretestuoso della domanda medesima. Questo provvedimento, tuttavia, non era stato convalidato dalla Corte d'appello di Roma, territorialmente competente.

Essendo stato nel frattempo lo straniero trasferito presso il CPR di Bari, il Questore locale aveva quindi adottato un terzo provvedimento di trattenimento, motivato in ragione del pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica costituito dallo straniero, nonché dal rischio di fuga dello stesso. La convalida di questo provvedimento è, per l'appunto, oggetto del ricorso per cassazione nel giudizio *a quo*.

In tale giudizio viene dunque in rilievo l'interazione fra i provvedimenti di trattenimento adottati nell'ambito di due diverse discipline concernenti il cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea: da un lato, quella relativa alla procedura di espulsione (o di "rimpatrio", nella terminologia del diritto UE); dall'altro, quella relativa alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

6.1.- Entrambe le discipline sono, oggi, ampiamente conformate dal diritto dell'Unione europea, al quale occorrerà anzitutto rivolgere l'attenzione.



6.1.1.- La procedura di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è, o è divenuto, irregolare è attualmente regolata dalla direttiva 2008/115/CE (direttiva “rimpatri”), i cui artt. 15-18 disciplinano il trattenimento dello straniero nei cui confronti è stata adottata una decisione di rimpatrio.

In particolare, l’art. 15, paragrafo 1, della direttiva - dopo aver chiarito che il trattenimento può essere disposto soltanto ove altre misure meno coercitive risultino insufficienti - dispone che tale misura può essere adottata soltanto «per preparare il rimpatrio e/o effettuare l’allontanamento, in particolare quando: *a)* sussiste un rischio di fuga o *b)* il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell’allontanamento».

Il paragrafo 2, lettera *a)*, affida poi agli Stati membri la scelta se prevedere un «pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento», ovvero il diritto dello straniero di presentare un ricorso all’autorità giudiziaria, affinché questa si esprima entro il più breve tempo possibile sulla legittimità del trattenimento.

6.1.2.- La misura del trattenimento nel quadro della procedura di riconoscimento della protezione internazionale trova invece la sua disciplina, a livello unionale, nella direttiva 2013/33/UE, ora trasfusa nella direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che la abroga a decorrere dal 12 giugno 2026.

L’art. 8 della direttiva 2013/33/UE - dopo avere stabilito, al paragrafo 1, che il trattenimento non può essere disposto per il solo fatto che l’interessato abbia presentato domanda di protezione internazionale - prevede al paragrafo 2 che una tale misura possa essere disposta «[o]ve necessario e sulla base di una valutazione caso per caso», e comunque «salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive». Il paragrafo 3 elenca poi specificamente i (tassativi) motivi per i quali il richiedente protezione internazionale può essere trattenuto, tra i quali - segnatamente - le ipotesi di cui alle lettere *b)* («per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente») ed *e)* («quando lo impongano motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico»).

La lettera *d)* del medesimo art. 8, paragrafo 3, disciplina la peculiare ipotesi - che viene in considerazione nel giudizio *a quo* - in cui il richiedente protezione internazionale sia già trattenuto nell’ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115/CE. In tal caso, l’ulteriore trattenimento durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale è consentito se «lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l’opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione della decisione di rimpatrio».

Rispetto a tale specifica situazione, la Corte di giustizia ha recentemente statuito che la direttiva 2008/115/CE non è (più) applicabile a un cittadino di un Paese terzo che ha presentato una domanda di protezione internazionale durante il periodo che intercorre tra la presentazione di tale domanda e l’adozione della decisione dell’autorità di primo grado che si pronuncia su detta domanda o, eventualmente, fino all’esito del ricorso che sia stato proposto avverso tale decisione (CGUE, sentenza 4 ottobre 2024, causa C-387/24, PPU, Bouskoura, paragrafo 49, e ivi ulteriori riferimenti). Pertanto, il richiedente asilo non può essere trattenuto durante la relativa procedura ai sensi dell’art. 15 della direttiva “rimpatri”, ma soltanto in forza delle disposizioni specifiche del diritto dell’Unione concernenti la procedura di asilo, e in particolare dell’art. 8 della direttiva 2013/33/UE.

Tuttavia, la medesima sentenza ha chiarito che la procedura di rimpatrio resta solo «temporaneamente inapplicabile durante lo svolgimento del procedimento d’esame della domanda d’asilo», ben potendo essa proseguire una volta che la domanda d’asilo venga respinta. Ciò comporta la possibilità di adottare una misura di trattenimento sulla base della direttiva “rimpatri” non appena la procedura di riconoscimento della protezione internazionale si concluda con esito negativo per lo straniero, e venga pertanto meno il trattenimento disposto ai sensi della direttiva 2013/33/UE, giacché «la finalità della direttiva 2008/115, vale a dire l’efficace rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, risulterebbe compromessa se fosse impossibile per gli Stati membri evitare che l’interessato, mediante la presentazione di una domanda, possa ottenere automaticamente di essere rimesso in libertà» al termine del trattenimento (CGUE, sentenza Bouskoura, paragrafo 51).

6.2.- Passando ora alla regolamentazione dei due procedimenti nell’ordinamento italiano, occorre preliminarmente sottolineare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ogni misura di trattenimento dello straniero costituisce misura privativa della libertà personale ai sensi dell’art. 13 Cost. (sentenze n. 205 del 2025, punto 6.3. del Considerato in diritto; n. 96 del 2025, punto 9 del Considerato in diritto; n. 203 del 2024, punto 4.1.1. del Considerato in diritto; n. 212 del 2023; n. 127 del 2022, punto 4 del Considerato in diritto; n. 105 del 2001, punto 4 del Considerato in diritto). È pertanto necessario che il provvedimento di adozione della misura da parte dell’autorità amministrativa sia comunicato entro quarantotto ore all’autorità giudiziaria, e che questa lo convalidi nelle successive quarantotto ore, dovendo il provvedimento, in caso contrario, intendersi revocato e privo di ogni ulteriore effetto.



6.2.1.- Per ciò che concerne i trattenimenti adottati nel quadro di procedure di espulsione, regolati a livello unionale dalla direttiva “rimpatri”, essi sono disciplinati nell’ordinamento italiano dall’art. 14 t.u. immigrazione, rubricato «Esecuzione dell’espulsione».

Il comma 1 prevede che il trattenimento sia disposto dal questore «[q]uando non è possibile eseguire con immediatezza l’espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento», mentre il successivo comma 1-*bis* disciplina altre misure meno coercitive idonee ad assicurare il medesimo scopo. I commi 3, 4 e 4-*bis* regolano il procedimento di convalida del provvedimento da parte del giudice di pace territorialmente competente, con scansioni temporali corrispondenti a quelle indicate dall’art. 13, terzo comma, Cost. Il successivo comma 6 regola il procedimento di ricorso per cassazione avverso i decreti di convalida (e di proroga) del trattenimento (su tale disciplina, recentemente novellata, sentenza n. 39 del 2025). Il comma 5, infine, prevede un articolato sistema di termini massimi di durata del trattenimento stesso.

6.2.2.- Il trattenimento dello straniero durante il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, disciplinato a livello unionale dalla direttiva 2013/33/UE, è invece regolato a livello interno dall’art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015.

Dopo l’enunciazione, da parte del comma 1, del principio - di derivazione unionale - per cui il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda, il comma 2 elenca le possibili ragioni che giustificano il suo trattenimento nei medesimi centri previsti dall’art. 14 t.u. immigrazione (oggi, i *CPR*). Fra tali ragioni sono indicati - segnatamente - il pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica (lettera *c*), nonché il rischio di fuga (lettera *d*).

Il successivo comma 5 disciplina il procedimento di convalida del trattenimento (da parte della Corte d’appello territorialmente competente: su tale competenza, sentenza n. 205 del 2025), anche in questo caso con scansioni cronologiche corrispondenti a quelle indicate nell’art. 13, terzo comma, Cost. (quarantotto ore per la trasmissione del provvedimento, e quarantotto ore ulteriori per la sua convalida). Il comma 5-*bis* prevede poi la possibilità di ricorso per cassazione avverso il provvedimento di convalida, mediante un mero rinvio alla parallela disciplina dell’art. 14, comma 6, t.u. immigrazione di cui è detto poc’anzi.

La specifica ipotesi, che viene in considerazione nel procedimento *a quo*, in cui il richiedente protezione internazionale già sia sottoposto a trattenimento nel quadro di una procedura di espulsione a suo carico è oggetto a livello nazionale di una complessa disciplina ad opera del combinato disposto dei commi 2-*bis*, 3 e 5, ultimo periodo, dello stesso art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015.

Procedendo in ordine logico e cronologico, anziché secondo la scansione prefigurata dal legislatore, il comma 5, ultimo periodo, dell’art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 dispone che «[q]uando il trattenimento [dello straniero] è già in corso al momento della presentazione della domanda», i termini per la durata massima del trattenimento previsti dall’art. 14, comma 5, t.u. immigrazione si sospendono «e il questore trasmette gli atti alla corte d’appello competente per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l’espletamento della procedura di esame della domanda».

Dal testo della disposizione emerge evidente la duplice intenzione del legislatore: *a*) di mantenere l’efficacia del primo trattenimento sino all’intervento del questore successivo alla domanda di protezione internazionale, e *b*) di imporre al questore, durante la procedura di esame della domanda, l’adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento, “secondario” rispetto al primo provvedimento, e avente una durata massima di sessanta giorni.

La giurisprudenza di legittimità ha precisato che, in tale ipotesi, il termine di quarantotto ore previsto dal primo periodo del comma 5 per la trasmissione all’autorità giudiziaria del provvedimento di trattenimento decorre non già dalla data della domanda di protezione internazionale, ma da quella in cui il questore abbia effettivamente adottato il provvedimento medesimo (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 29 dicembre 2023, n. 36522, sulla scorta di quanto affermato da questa stessa Corte nella sentenza n. 212 del 2023, punto 3 del Considerato in diritto). La privazione di libertà personale dello straniero tra il momento della presentazione della domanda e quello del provvedimento di trattenimento “secondario” del questore non resta tuttavia priva di titolo, purché lo stesso venga trasmesso al giudice competente per la convalida entro quarantotto ore dalla sua adozione e sia convalidato nelle successive quarantotto ore (Cass., n. 15754 del 2025; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 13 novembre-16 dicembre 2024, n. 32763). Ciò, evidentemente, in quanto il permanere dello status detentionis viene considerato dal legislatore come ancora legittimato dal provvedimento di trattenimento originario, disposto a carico dello straniero nel quadro della procedura di esecuzione dell’espulsione. La disposizione non chiarisce, peraltro, entro quale termine il questore debba provvedere, a valle della domanda di protezione internazionale presentata dallo straniero, anche se la giurisprudenza di legittimità ha fatto leva sui termini previsti per la registrazione della domanda di protezione internazionale previsti dall’art. 26, commi 2 e 2-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), per dedurne la necessità di una sollecita definizione della posizione giuridica del richiedente asilo (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 10 luglio 2025, n. 25541).



Quanto poi alle ragioni che possono giustificare il provvedimento di trattenimento “secondario” successivo alla domanda di protezione internazionale, esso può essere adottato, anzitutto, laddove ricorrano i presupposti di cui al menzionato comma 2, applicabili alla generalità dei richiedenti: ad esempio, perché sussiste un pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica (lettera *c*), ovvero perché sussiste rischio di fuga del richiedente (lettera *d*).

Il comma 3 prevede poi una ragione di trattenimento specificamente calibrata sulla pretestuosità della domanda di protezione presentata da straniero già trattenuto in attesa dell’espulsione: «[a] di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, il richiedente che si trova in un centro di cui all’articolo 14 [t.u. immigrazione], in attesa dell’esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 del medesimo decreto legislativo, rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione del respingimento o dell’espulsione» (corsivo aggiunto).

Malgrado l’imprecisa formulazione, il comma 3 richiede evidentemente l’adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento (“secondario”) da parte del questore, come si evince dall’*incipit* del comma 2-*bis*, di cui subito si dirà: «[l]a mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3». Tale nuovo provvedimento corrisponde, nella sostanza, al trattenimento contemplato dalla già menzionata normativa unionale (art. 8, paragrafo 3, lettera d, della direttiva 2013/33/UE) per l’ipotesi del richiedente asilo già trattenuto ai sensi della direttiva “rimpatri” e la cui domanda di asilo sia ritenuta pretestuosa: provvedimento che legittimerà a questo punto l’ulteriore privazione della libertà personale dello straniero.

Tanto i provvedimenti di cui al comma 2, quanto quello adottato ai sensi del comma 3, dovranno essere convalidati ai sensi del comma 5, secondo le scansioni cronologiche di cui si è detto, modellate su quelle indicate nell’art. 13, terzo comma, Cost.

6.3.- È proprio in questa fase del procedimento che si profila la possibile applicazione del comma 2-*bis*, oggetto delle censure del giudice rimettente.

Nell’ipotesi in cui, ricevuta la domanda di protezione internazionale, *a*) il questore abbia in prima battuta adottato un provvedimento di trattenimento “secondario” ai sensi del comma 3, sul presupposto della pretestuosità della domanda di protezione internazionale, ma *b*) questo provvedimento non sia stato convalidato dalla corte d’appello competente, il comma 2-*bis* consente al questore di adottare un nuovo provvedimento di trattenimento “secondario” ai sensi del comma 2, allorché ne ricorrano i presupposti (ad esempio, pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica, ovvero rischio di fuga). In tal caso, ai sensi del secondo periodo della disposizione, «[q]uando il provvedimento ai sensi del comma 2 è adottato immediatamente o, comunque, non oltre quarantotto ore dalla comunicazione della mancata convalida di cui al primo periodo, il richiedente permane nel centro fino alla decisione sulla convalida del predetto provvedimento» (corsivo aggiunto).

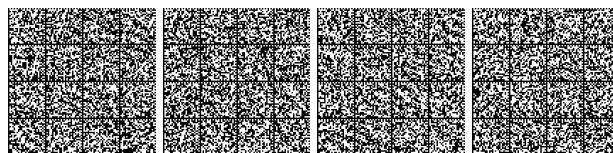
Il presupposto interpretativo da cui muove la Corte di cassazione rimettente è che tale disposizione imponga una privazione di libertà *ex lege* del richiedente asilo, estesa dal momento in cui il provvedimento “secondario” motivato ai sensi del comma 3 in ragione del carattere pretestuoso della domanda non venga convalidato, sino al momento (entro il termine massimo di quarantotto ore) in cui il questore adotti un nuovo provvedimento restrittivo della libertà personale, fondato questa volta su una delle causali previste dal comma 2.

Ciò produrrebbe, secondo il giudice *a quo*, almeno due conseguenze incompatibili con l’art. 13, terzo comma, Cost. In primo luogo, il meccanismo normativo censurato determinerebbe una privazione di libertà successiva alla mancata convalida del trattenimento adottato in forza del comma 3 e disposta direttamente dalla legge anziché da un provvedimento dell’autorità giudiziaria o dell’autorità di pubblica sicurezza, come richiesto dalla norma costituzionale. In secondo luogo, la privazione della libertà personale precedente alla decisione dell’autorità giudiziaria risulterebbe più estesa rispetto ai termini imposti dall’art. 13 Cost., includendo il lasso di tempo (sino a quarantotto ore) precedente l’adozione del nuovo trattenimento ai sensi del comma 2 da parte del questore: lasso di tempo cui debbono poi aggiungersi le quarantotto ore per la trasmissione del provvedimento alla corte d’appello e le ulteriori quarantotto ore previste per la decisione di quest’ultima.

7.- Così ricostruito il contesto normativo in cui la disposizione censurata si inserisce, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dall’Avvocatura generale dello Stato.

L’eccezione di difetto di rilevanza delle questioni è fondata.

La Corte di cassazione rimettente è, in effetti, chiamata unicamente a valutare i presupposti di legittimità del provvedimento della Corte d’appello di Bari con cui quest’ultima ha convalidato il trattenimento adottato dal Questore della stessa città ai sensi dell’art. 6, commi 2 e 2-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015. I confini del devolutum per il giudice *a quo* coincidono, dunque, con quelli del giudizio di convalida svolto dalla corte territoriale: giudizio di convalida che ha avuto a oggetto soltanto la sussistenza o meno dei presupposti invocati dal provvedimento questorile del 5 luglio 2025 a sostegno della misura del trattenimento, e in particolare la sussistenza del pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica e del rischio di fuga (art. 6, comma 2, lettere *c* e *d*) che sarebbero derivati dalla mancata restrizione dello straniero in un CPR.



La Corte d'appello di Bari non era chiamata, invece, a pronunciarsi sulla legittimità della protrazione della detenzione dello straniero nel CPR per il lasso di tempo antecedente, intercorso tra il 4 luglio 2025 (data in cui la Corte d'appello di Roma non ha convalidato il trattenimento "secondario" adottato dal Questore di Roma il 30 giugno 2025 ai sensi del comma 3) e il 5 luglio 2025 (data in cui il Questore di Bari ha adottato il nuovo provvedimento di trattenimento "secondario" ai sensi del comma 2). Conseguentemente, neppure alla Corte di cassazione è devoluta la valutazione della legittimità di tale misura privativa della libertà.

Non supera, d'altra parte, la soglia della non implausibilità - cui secondo la costante giurisprudenza di questa Corte è confinato il vaglio sulla motivazione del giudice *a quo* in punto di rilevanza delle questioni prospettate (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2026, punto 13.1.3.; n. 154 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto) - l'argomento della Corte rimettente, secondo cui il giudizio di convalida del trattenimento avrebbe a oggetto anche la privazione di libertà prevista *ex lege* per il periodo precedente all'adozione dello stesso provvedimento da convalidare, che si sarebbe inscindibilmente saldata - in forza della previsione censurata - a quella successiva al provvedimento.

L'argomento, pur ispirato dalla comprensibile preoccupazione di non lasciare lacune nella tutela del diritto fondamentale alla libertà personale, non persuade. Il giudizio di convalida, previsto dalla normativa applicata nel giudizio *a quo* in diretto adempimento del dettato costituzionale, ha strutturalmente a oggetto la verifica della sussistenza nel caso concreto dei presupposti eccezionali di necessità e urgenza, indicati tassativamente dalla legge (ordinaria), in presenza dei quali l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale (art. 13, terzo comma, Cost.). Esso non ha, invece, a oggetto la verifica della legittimità costituzionale di una restrizione della libertà personale derivante, secondo la stessa ipotesi ricostruttiva del giudice *a quo*, direttamente dalla legge, e precedente la stessa adozione del provvedimento della cui legittimità si discute in quel giudizio.

Questa conclusione non esclude che la conformità alla Costituzione della protrazione *ex lege*, per un periodo massimo di quarantotto ore, dello status detentionis già fondato su due successivi provvedimenti di trattenimento - il primo dei quali debitamente convalidato dall'autorità giudiziaria, ma sostituito da un secondo provvedimento adottato dopo l'avvio della procedura di protezione internazionale, e però non convalidato dall'autorità giudiziaria - possa egualmente essere posta in discussione nell'ambito di procedimenti diversi. Come ha osservato l'Avvocatura generale dello Stato in udienza, tra gli altri rimedi si annovera un'azione in sede civile volta all'accertamento dell'illegittimità della detenzione e all'immediato ripristino dello stato di libertà (in questo senso, sentenza n. 212 del 2023, punto 3 del Considerato in diritto), nell'ambito della quale potrebbe essere sollevata una questione di legittimità costituzionale della relativa disciplina, eventualmente con contestuale richiesta di un provvedimento d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. (per una recente sottolineatura della praticabilità di quest'ultimo rimedio a presidio dei diritti fondamentali delle persone trattenute in un CPR, sentenza n. 96 del 2025, punto 13 del Considerato in diritto; nello stesso senso, conformemente a quanto sostenuto dal Governo italiano nel relativo procedimento, Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, decisione 29 aprile 2025, Mansouri contro Italia, paragrafi 103-110, che ha considerato inammissibile/irricevibile il ricorso per mancato esaurimento dei rimedi interni proprio in ragione della mancata proposizione, tra l'altro, di un ricorso ex art. 700 cod. proc. civ. contro la lamentata illegittima restrizione di libertà dello straniero).

8.- In ogni caso, come già si è sottolineato nella sentenza n. 275 del 2017 (punto 4 del Considerato in diritto) a proposito della materia contigua del respingimento dello straniero alla frontiera, l'inammissibilità delle questioni non esime questa Corte dal riconoscere la necessità che il legislatore intervenga a rivedere la disciplina in materia.

L'obiettivo del legislatore di evitare che la mera presentazione di una domanda di protezione internazionale da parte di uno straniero comporti automaticamente il venir meno del suo trattenimento in vista dell'esecuzione dell'espulsione è, ovviamente, del tutto legittimo; e ciò specialmente quando lo straniero abbia commesso gravi reati e possa sottrarsi all'espulsione ove lasciato in libertà, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*. Di tale esigenza si fa, del resto, puntualmente carico la direttiva 2013/33/UE, il cui art. 8, paragrafo 3, prevede, come già si è osservato (*supra*, 6.1.), la possibilità di disporre una nuova misura di trattenimento nel caso di pretestuosità della domanda (lettera *d*), salva l'ulteriore possibilità di ordinare sin da subito il suo trattenimento anche per una serie di altre ragioni ivi indicate, tra cui il pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico (lettera *e*), ovvero il rischio di fuga (lettera *b*). Sullo sfondo, evidentemente, sta anche la necessità di scoraggiare possibili abusi del procedimento di asilo, onde evitare che tale strumento - che è ancor oggi di vitale importanza per assicurare la protezione dello straniero contro persecuzioni o altri gravi pericoli nel suo Paese d'origine - venga strumentalmente utilizzato al solo scopo di evitare o ritardare l'esecuzione di legittimi provvedimenti di espulsione.

Tuttavia, l'obiettivo in parola deve essere perseguito attraverso modalità pienamente conformi non solo al diritto dell'Unione, ma anche alle esigenze di tutela della libertà personale desumibili, nel nostro ordinamento, dall'art. 13 Cost. Norma, quest'ultima, che condiziona a stringenti regole procedurali le sue possibili limitazioni nei confronti di cittadini e stranieri, a garanzia contro possibili arbitri dell'autorità di pubblica sicurezza, dell'autorità giudiziaria e dello stesso legislatore.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), introdotto dall'art. 1, comma 2-bis, lettera a), del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37 (Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 75, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, e all'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260040

N. 41

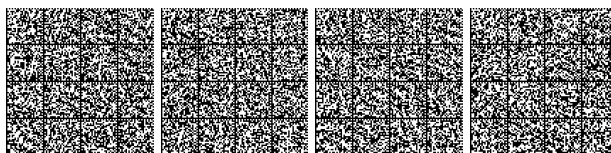
Sentenza 11 febbraio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) - Gratuità per tutti gli incarichi dei relativi organi, a eccezione dei collegi dei revisori - Denunciata violazione del diritto a una adeguata retribuzione - Inammissibilità della questione.

Amministrazione pubblica - Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) - Gratuità per tutti gli incarichi dei relativi organi, a eccezione dei collegi dei revisori - Denunciata disparità di trattamento, con violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché lesione delle prerogative delle autonomie funzionali e dei diritti del lavoratore - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 29 dicembre 1993, n. 580, art. 4-bis, comma 2-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.
- Costituzione, artt. 2, 3, 35 e 36.



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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra V. I. e la Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Torino, con ordinanza del 27 giugno 2025, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di V. I. e della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Torino, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per V. I., Alfonso Celotto per la Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Torino, nonché l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 giugno 2025, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 35 e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), in forza dell'art. 10, comma 1, lettera *f*), della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui ha previsto la gratuità di tutti gli incarichi degli organi delle camere di commercio diversi dai collegi dei revisori dei conti.

2.- La controversia nasce dall'azione proposta da V. I. nei confronti della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Torino (da adesso: Camera di commercio di Torino), di cui l'attore è stato presidente dal 15 settembre 2014 al 19 febbraio 2020, al fine di ottenere il pagamento di una somma a titolo di corrispettivo per l'attività svolta nel periodo successivo al 10 dicembre 2016, nel quale egli ha operato gratuitamente, per effetto della disposizione censurata, sopravvenuta nel corso del suo incarico. Rispetto a quest'ultima, l'attore ha eccepito l'illegittimità costituzionale.

Il giudice rimettente precisa che l'attore ha percepito, fino al 10 dicembre 2016, il compenso annuo, erogato su base mensile, di euro 54.383,00, la cui corresponsione è stata poi interrotta in ragione della normativa sopravvenuta, secondo la quale, per le camere di commercio, le loro unioni regionali, nonché per le loro aziende speciali «tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori sono svolti a titolo gratuito».



Di seguito, aggiunge il Tribunale, tale previsione è stata superata con l'entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 25 febbraio 2022, n. 15, il cui art. 1, comma 25-bis, tra l'altro, ha abrogato il primo periodo del comma 2-bis dell'art. 4-bis della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016. È stata ripristinata, in tal modo, una situazione analoga a quella originariamente disciplinata dalla legge n. 580 del 1993, nel cui ambito il compenso del Presidente, così come quello degli altri componenti dell'organo direttivo, viene commisurato alle dimensioni di ciascuna camera di commercio, in applicazione dei criteri individuati da un decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy.

Secondo quanto riferisce il Tribunale, la Camera di commercio di Torino, nel costituirsi nel giudizio principale, ha contestato, in via preliminare, la legittimazione dell'attore a proporre l'eccezione di legittimità costituzionale della norma censurata che, semmai, avrebbe potuto ritenersi lesiva soltanto dell'autonomia organizzativa e funzionale dell'ente. In ogni caso ha eccepito la prescrizione di qualsivoglia pretesa spettanza.

3.- Nel sollevare questioni di legittimità costituzionale e nel motivare la loro rilevanza, il giudice *a quo* argomenta in merito a tale profilo preliminare, evidenziando come la disposizione censurata incida sul prospettato diritto dei componenti degli organi direttivi di una camera di commercio «a percepire un compenso/indennità per la funzione da loro svolta». In particolare, rileva che la parte attrice si è vista negare il compenso precedentemente deliberato dalla Camera di commercio di Torino, esclusivamente in applicazione del censurato comma 2-bis dell'art. 4-bis della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016, sicché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale produrrebbe un effetto immediato sulla sua posizione giuridica.

Di contro, osserva che le camere di commercio sarebbero assai poco incentivate a contestare la legittimità costituzionale di una norma a loro completamente favorevole sul piano economico.

3.1.- Quanto all'eccezione di prescrizione, il Tribunale di Torino osserva che, anche a voler ritenere in ipotesi applicabile il termine quinquennale e non quello decennale prospettato dall'attore, nonché il maturare della prescrizione di mese in mese nel corso del rapporto, residuerebbero comunque alcune mensilità, in ragione dei tempi di introduzione del giudizio e degli effetti interruttivi della prescrizione a essa consequenziali. Pertanto, il mantenimento in vita della disposizione comporterebbe inevitabilmente il rigetto dell'intera domanda, mentre la declaratoria di illegittimità costituzionale aprirebbe la via per l'accoglimento, totale o parziale, della pretesa esercitata.

3.2.- In aggiunta, il rimettente precisa che l'avvenuta successiva abrogazione della norma non esclude la sua persistente applicabilità alle vicende pregresse «non integralmente esaurite». Richiama, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 78 del 2013 e n. 177 del 2012, nonché la sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 3 ottobre 2014, n. 4946.

3.3.- Infine, il giudice *a quo* ritiene che non sia possibile una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il cui tenore letterale è inequivoco nel senso della gratuità dell'incarico nel periodo di vigenza della previsione.

4.- Il Tribunale di Torino procede, dunque, a motivare la non manifesta infondatezza.

4.1.- Anzitutto, ravvisa un contrasto fra la norma censurata e l'art. 3 Cost. «per irrazionalità ed irragionevolezza intrinseca [...] con correlata e sproporzionata disparità di trattamento [rispetto a] situazioni identiche o simili, come desumibile dal fatto che, senza apparente giustificazione, il legislatore tra il 2016 ed il 2021 ha prima disposto per l'onerosità degli incarichi degli organi direttivi delle Camere di Commercio in forza della legge n. 580/1993, poi per la loro gratuità in forza del comma 2bis dell'art. 4bis della legge n. 580/1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 219/2016, per poi tornare di nuovo all'onerosità con il DL 228/2021, in tal modo trattando in modo diametralmente opposto, nel giro di neppure 5 anni dal punto di vista economico la medesima posizione sostanziale, atteso che nel frattempo i compiti e le responsabilità degli organi direttivi delle Camere di Commercio non sono sostanzialmente mutati».

4.2.- Da un altro punto di vista, il rimettente contesta la disparità di trattamento che emergerebbe dal confronto tra la prevista gratuità dei compensi per gli organi direttivi delle camere di commercio e il mantenimento del compenso a favore dei revisori dei conti dei medesimi enti, il che paleserebbe un irragionevole diverso regime stabilito per i vari organi del sistema camerale.

4.3.- Sempre in termini di irragionevole disparità di trattamento, il giudice *a quo* evidenzia il confronto con gli ordini professionali - enti parimenti dotati di ampia autonomia, in quanto espressione di una determinata base associativa, ritenuti assimilabili alle camere di commercio - in relazione ai quali mai il legislatore è intervenuto imponendo la gratuità per gli incarichi dei corrispondenti organi direttivi.

Simile disparità di trattamento non sarebbe giustificabile con esigenze di spending review, atteso che le camere di commercio non riceverebbero finanziamenti diretti dallo Stato, ma trarrebbero le proprie risorse, secondo quanto previsto dall'art. 18 della legge n. 580 del 1993, dai contributi degli iscritti e dai proventi per le attività da esse svolte, compresi i compensi per le funzioni che lo stesso Stato ha provveduto a delegare a tali enti, a partire dalla tenuta del registro delle imprese.



4.4.- Il Tribunale di Torino sostiene, in aggiunta, che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., per avere lesa, in maniera irragionevole e sproporzionata, l'autonomia delle camere di commercio. Queste ultime, formazioni del mondo imprenditoriale, non sarebbero libere di corrispondere un'indennità ai componenti dei propri organi direttivi, benché tali eventuali esborsi non sarebbero a carico del bilancio statale e, dunque, lo Stato non trarrebbe alcun beneficio dalla previsione della gratuità.

4.5.- Infine, secondo il Tribunale di Torino, la norma censurata violerebbe gli artt. 3, 35 e 36 Cost., sacrificando in modo sproporzionato ed eccessivo i diritti economici conseguenti al lavoro espletato dagli organi delle camere di commercio, in assenza di valide cause giustificatrici, tant'è che la stessa disposizione sarebbe rimasta in vigore «per neppure 4 anni».

Il rimettente sottolinea che l'art. 36 Cost. garantisce al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, mentre l'art. 35, comma primo, Cost. stabilisce che il lavoro (anche autonomo, come ritenuto fra le altre dalla sentenza di questa Corte n. 112 del 2021) è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni. Di conseguenza, per quanto l'art. 36 Cost. venga abitualmente applicato dal diritto vivente al solo lavoratore dipendente, risulterebbe del tutto irragionevole e sproporzionata, alla luce degli artt. 3 e 35 Cost., l'esclusione di qualsivoglia compenso per lo svolgimento di un'attività di importante rilievo pubblico, con correlate gravose responsabilità e che implica lo svolgimento di un lavoro continuativo e non episodico, tant'è che l'attore nel giudizio principale si era munito di apposita polizza assicurativa per la responsabilità professionale.

Tale irragionevole lesione dell'art. 35 Cost. sarebbe confortata, secondo l'ordinanza di rimessione, anche dalla comparazione con il compenso che l'ordinamento riconosce a figure similari, a partire dai revisori contabili delle stesse camere di commercio, nonché avendo riguardo alle indennità spettanti a chi occupa cariche di natura politica presso enti locali implicanti lo svolgimento di attività continuative, quali il sindaco, il presidente di regione, gli assessori comunali e regionali.

5.- L'attore nel processo principale si è ritualmente costituito nel giudizio costituzionale con memoria di deduzioni.

5.1.- La parte manifesta piena adesione alle argomentazioni sviluppate dall'ordinanza di rimessione ed evidenzia come, anche a voler ipotizzare l'esistenza di un'astratta giustificazione per la gratuità disposta nel 2016, l'essersi poi, nel 2021, ripristinato il compenso, alimenterebbe il sospetto che si sia consumata una sostanziale irragionevolezza. Nel richiamare il nesso tra il tema delle cosiddette leggi provvedimento e il principio di eguaglianza, sottolinea che le scelte legislative debbono conservare un minimo grado di generalità-astrattezza, che difetterebbe allorquando, come nel caso di specie, i presidenti in carica cui viene imposta la gratuità sono identificabili attraverso un elenco ben determinato di nominativi.

5.2.- Nelle difese si ritiene, dunque, inaccettabile che i presidenti delle camere di commercio, a parità di condizioni, abbiano percepito un'indennità, poi eliminata e, infine, di nuovo attribuita e che, nel periodo in cui ha operato il regime della gratuità, i collegi dei revisori abbiano mantenuto, viceversa, un compenso.

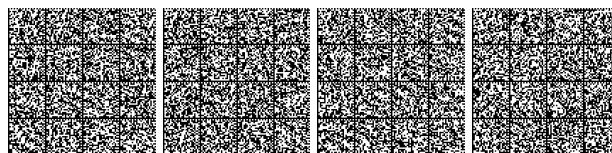
Parimenti si contesta che la gratuità per l'espletamento degli incarichi direttivi abbia riguardato solo le camere di commercio, diversamente da quanto disposto per gli ordini professionali, i quali, al pari delle prime, sono enti pubblici associativi. Ciò sarebbe tanto più immotivato, in quanto tale regime non avrebbe apportato riduzioni della spesa pubblica, risolvendosi in un mero vantaggio per l'ente, beneficiario per legge di quello che viene reputato un arricchimento senza giusta causa.

5.3.- Infine, nella memoria di deduzioni, si sostiene la violazione degli artt. 3, 35 e 36 Cost., venendo in gioco la tutela del lavoro (art. 35) e del lavoratore (art. 36).

Quanto al primo aspetto, la difesa sottolinea la stretta continuità tra l'art. 1 Cost., che fonda la Repubblica sul lavoro, a garanzia della sua stessa democraticità, e gli artt. 3, secondo comma, e 4 Cost., che intendono il lavoro come principale strumento per attivare e favorire il progetto di trasformazione sociale prefigurato dalla nostra Costituzione.

Inoltre, con riguardo alla tutela del lavoratore, si sostiene che essa debba intendersi in un'accezione molto lata, evidenziandosi come il compenso spettante trovi la propria causa specifica, a prescindere dalla qualificazione giuridica dell'emolumento, nelle prestazioni rese. Queste ultime, che, secondo Costituzione, vanno considerate sotto il duplice profilo della loro quantità e qualità, servono ad assicurare, a chi lavora e alla sua famiglia, un'esistenza libera e dignitosa, il tutto da valutarsi nel contesto attuale nel quale «far parte della borghesia può significare anche appartenere non a un ceto medio forte, ma a un ceto medio debole».

6.- Si è costituita in giudizio anche la Camera di commercio di Torino, la quale, in via preliminare, ha sostenuto l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, stante l'insussistenza di un diritto costituzionalmente garantito alla percezione di un compenso per la carica di presidente.



In particolare, secondo la difesa dell'ente, il rapporto di immedesimazione organica del presidente di una camera di commercio, assimilabile a quello degli amministratori delle società di capitali, non configurerebbe un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, o una prestazione d'opera professionale, o un mandato, sicché non sarebbe idoneo a legittimare un diritto soggettivo al compenso. Del resto, il rimettente non si sarebbe confrontato con il diritto vivente, che qualifica nei termini illustrati la posizione del presidente, né avrebbe indicato la fonte del presunto diritto soggettivo al compenso.

La Camera di commercio di Torino aggiunge, poi, il rilievo secondo cui, a fronte dell'introduzione di un regime di gratuità, ben avrebbe potuto l'attore del giudizio principale rinunciare all'incarico.

6.1.- Nel merito, la difesa dell'ente sostiene la non fondatezza della censura ex art. 3 Cost., per irragionevolezza intrinseca e per disparità di trattamento.

In particolare, viene evidenziata la diversità del contesto sociale ed economico nel quale sono stati adottati i provvedimenti normativi del 2016 e del 2021 e la circostanza che la normativa sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale sarebbe stata introdotta in una fase di cosiddetta *spending review*, su delega conferita al Governo con legge n. 124 del 2015, nell'ambito di un programma di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Osserva, in particolare, che l'art. 10 della legge delega imponeva l'adozione, poi concretizzatasi con il d.lgs. n. 219 del 2016, di norme per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, ivi compresa la previsione della gratuità degli incarichi diversi da quelli dei revisori dei conti.

La Camera di commercio di Torino sottolinea, a riguardo, come la stessa sentenza n. 261 del 2017 di questa Corte, chiamata a giudicare l'eventuale illegittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, avrebbe ritenuto l'intervento del legislatore idoneo ad attuare «la “finalità di razionalizzazione, efficacia ed efficienza dell'attività” svolta dalle Camere di Commercio».

Si sottolinea dunque - anche sulla scorta dell'ordinanza n. 174 del 2001 di questa Corte - come il legislatore ben possa modificare le proprie scelte, anche in senso opposto, quando mutino le condizioni economiche, sociali o politiche che le avevano giustificate, purché l'intervento non sia arbitrario o irragionevole.

6.2.- Quanto alla denunciata disparità di trattamento nei riguardi dei revisori dei conti, la difesa dell'ente constata la non omogeneità tra il ruolo del presidente, legato da un rapporto di immedesimazione organica con l'ente, e i revisori, che svolgono un incarico libero professionale esercitabile solo da chi abbia conseguito la corrispondente abilitazione. La previsione per questi ultimi della necessaria onerosità si giustificerebbe in relazione all'esigenza di assicurare la serietà, l'indipendenza e l'obiettività della loro funzione, posta a garanzia dei terzi.

6.3.- Parimenti impropria viene ritenuta l'individuazione degli ordini professionali quali *tertia comparationis*. Mentre, infatti, le camere di commercio, pur essendo enti a base associativa dotati di autonomia finanziaria, sono qualificate come amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, non altrettanto potrebbe dirsi per gli ordini professionali, che non potrebbero «risultare destinatari di misure cd. di *spending review* e, dunque, non [sarebbero] raffrontabili - quantomeno sotto lo specifico profilo di interesse - agli Enti camerali».

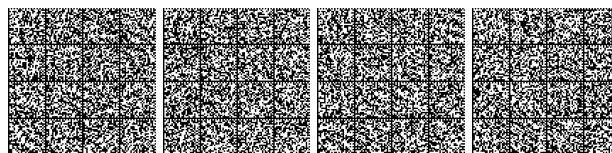
6.4.- Di seguito, sul presupposto che nei confronti di enti pubblici autarchici, quali le camere di commercio, sono pienamente legittime «regole di contenimento della spesa», previste in un contesto di «grave crisi economica», al fine di realizzare la «missione istituzionale delle Camere di commercio, per il sostegno alle imprese», la difesa dell'ente reputa palesemente non fondata anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost.

La gratuità degli incarichi degli organi direttivi che hanno una posizione di immedesimazione organica con le camere di commercio garantirebbe, infatti, un risparmio che, riversato a beneficio dei fruitori della missione istituzionale propria di tali enti, attuerebbe una forma di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Del resto, la difesa dell'ente rileva come la stessa ordinanza di rimessione riconosca che la norma censurata «ha effetti economici esclusivamente positivi sulle Camere di Commercio», il che si porrebbe in contraddizione con la dedotta lesione dell'autonomia camerale.

6.5.- Infine, quanto alle censure concernenti gli artt. 3, 35 e 36 Cost., secondo la Camera di commercio di Torino, il giudice rimettente avrebbe disatteso l'indirizzo del diritto vivente che, rispetto a un rapporto di immedesimazione organica, quale è quello che intercorre tra la camera di commercio e chi vi ricopre incarichi direttivi, esclude una possibile qualificazione alla stregua del lavoro subordinato, del lavoro parasubordinato, della prestazione d'opera professionale o del mandato.

Ciò non impedirebbe - come osservato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 gennaio 2017, n. 1545 - la possibilità che si instauri «tra la società e la persona fisica che la rappresenta e la gestisce, un autonomo, parallelo e diverso rapporto che assuma, secondo l'accertamento esclusivo del giudice del merito, le caratteristiche di un rapporto subordinato, parasubordinato o d'opera», in mancanza del quale, tuttavia, non sarebbe prospettabile un'attribuzione nell'alveo operativo dell'art. 35 Cost.



Con riguardo, poi, all'art. 36 Cost., la difesa dell'ente rileva come sia lo stesso rimettente ad ammettere che la previsione sia riferibile al solo lavoro dipendente.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato atto di intervento con il quale ha richiamato, preliminarmente, il parere del Consiglio di Stato emesso con riferimento all'art. 10 della legge n. 124 del 2015. Da tale previsione emergerebbe che la delega legislativa era stata assunta, «[n]el contesto europeo ed internazionale di crisi e di recessione», al duplice fine di «ridurre gli oneri del diritto annuale» e di innovare il sistema camerale, onde assicurare servizi più efficienti e accessi semplificati agli adempimenti delle imprese, coerenti con i processi di globalizzazione favoriti dall'innovazione tecnologica. Il decreto legislativo delegato avrebbe quindi avuto - sempre secondo la difesa erariale, che cita il parere del Consiglio di Stato - l'obiettivo di avviare un processo di riorganizzazione e di razionalizzazione del sistema camerale, con «immediati risparmi derivanti dalla corrispondente riduzione del numero delle posizioni di vertice amministrativo degli enti e della relativa spesa per retribuzioni, nonché [dal]la riduzione complessiva e specifica del numero dei componenti degli organi e, salvo che per i revisori, dei loro compensi», unitamente al blocco delle assunzioni nelle more dell'attuazione dei processi di mobilità finalizzati a «stabilizzare e razionalizzare la riduzione della spesa per il personale». Il tutto in vista dell'obiettivo «di pervenire ad un accrescimento del ruolo del sistema camerale» e a «una maggiore fiducia delle stesse imprese, in conseguenza della riduzione degli oneri tributari generali e del recupero di efficienza connesso alla razionalizzazione delle strutture organizzative» (adunanza della Commissione speciale 14 settembre 2016).

7.1.- Con riferimento all'art. 3 Cost., l'atto di intervento evidenzia come la norma censurata si giustifichi, nel già richiamato contesto di crisi internazionale e di recessione, con un'esigenza di contenimento dei costi, perseguita attraverso la riduzione del numero delle camere di commercio (accorpamento), il blocco delle assunzioni, la mobilità prevista per il personale dipendente, nonché la gratuità di tutti gli incarichi degli organi delle camere di commercio diversi dai collegi dei revisori. Non sarebbe un caso che, venuta meno la contingenza del periodo di crisi internazionale e di recessione, il legislatore abbia provveduto ad abrogare la norma in esame e a ripristinare l'onerosità dell'incarico.

7.2.- Quanto al raffronto con i revisori, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come questi ultimi si caratterizzino per una specifica competenza tecnica, attestata dal possesso di titoli di studio accademici in materie economico-giuridiche, nonché dall'iscrizione nell'apposito registro, che si ottiene con il superamento di un esame di abilitazione, mentre nessuna specializzazione viene richiesta per i componenti del consiglio delle camere di commercio. La loro nomina avviene tramite designazione da parte delle organizzazioni rappresentative delle imprese, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, delle associazioni poste a tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti, nonché dei professionisti.

Con ciò, si precisa nell'atto di intervento, non si intende affermare in termini assoluti che l'attività prestata dai componenti dei consigli delle camere di commercio non debba essere remunerata, ma solo evidenziare che, in taluni casi, ove ricorrano particolari esigenze, come quelle sopra indicate (ragioni strumentali al conseguimento degli obiettivi di immediato contenimento dei costi del sistema e di immediato avvio della riorganizzazione), risulterebbe non arbitrario, né irragionevole e neanche manifestamente discriminatorio che il legislatore disponga la gratuità di tali incarichi.

7.3.- Con riferimento, poi, alla denunciata violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in ragione dell'asserita lesione dell'indipendenza e dell'autonomia finanziaria ed economico-gestionale della Camera di commercio, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come il diritto annuale, che sono tenute a versare le imprese iscritte, ha natura di tributo, è soggetto al regime del cosiddetto ravvedimento, nonché alla riscossione coattiva, previa iscrizione diretta a ruolo, e le relative controversie sono devolute alla competenza delle commissioni tributarie.

Tale gettito tributario, dunque, servirebbe a finanziare la spesa pubblica, e in ragione di ciò le camere di commercio, qualificate come enti pubblici non economici che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, sono ricomprese nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

A tal riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato precisa che le camere di commercio, non diversamente dagli altri enti presenti nell'elenco dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), sono destinatarie delle norme di finanza pubblica e, in specie, di quelle volte al contenimento della spesa. L'equilibrio della finanza pubblica allargata non potrebbe essere conseguito in presenza di uno «sbilanciamento» dei conti delle camere di commercio, sicché queste ultime non sarebbero estranee all'obiettivo di attuare tale equilibrio.

Risulterebbe, dunque, confutata la pretesa lesione dell'autonomia dell'ente, in quanto si dimostrerebbe non fondato l'assunto del giudice *a quo*, secondo cui i compensi degli organi direttivi non sarebbero a carico del bilancio dello Stato.



7.4.- Infine, quanto alla lamentata violazione degli artt. 3, 35 e 36 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri rileva come tali norme costituzionali sarebbero «abituamente applicate al solo lavoratore dipendente», figura che non verrebbe in esame nel caso della norma censurata.

Ritiene, di contro, che il rimettente avrebbe dovuto fare riferimento all'art. 97 Cost., salvo constatare in proposito che la norma censurata si pone in linea con il principio del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, posto che la scelta operata dal legislatore, attraverso la disciplina adottata con l'art. 4-bis, comma 2-bis, della legge n. 580 del 1993, avrebbe contemperato l'esigenza di ridurre i costi delle camere di commercio con la necessità di continuare a realizzare gli scopi istituzionali di interesse generale affidati a tali enti.

8.- In prossimità dell'udienza, V. I. e la Camera di commercio di Torino hanno depositato memorie illustrative.

8.1.- La difesa del primo insiste sull'irragionevolezza e sproporzione dell'intervento normativo censurato, richiama, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 173 del 2016 e segnalando come, nel caso di specie, non venga in esame una mera riduzione del compenso, ma il suo totale azzeramento.

Dopo avere ribadito la fondatezza delle questioni incentrate sulle disparità di trattamento, la parte evoca il decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 13 marzo 2023 (Attuazione dell'art. 4-bis, commi 2-bis e 2-bis.1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 e successive modificazioni ed integrazioni, recante i criteri e i limiti massimi degli emolumenti spettanti agli organi di amministrazione delle camere di commercio, nei limiti delle risorse disponibili in base alla legislazione vigente), contenente la determinazione dei valori minimi e massimi dei compensi degli organi camerali, al fine di porre in rilievo come l'art. 5, comma 8, del citato decreto interministeriale, ponga tali oneri interamente a carico dei bilanci degli enti, il che dimostrerebbe che il regime della gratuità, previsto dalla norma censurata, non avrebbe apportato alcun giovamento allo Stato.

8.2.- La Camera di commercio di Torino, dal suo canto, torna a sostenere che la censura incentrata sulla sequenza onerosità-gratuità-onerosità degli incarichi camerali si focalizza sulla successione di regimi normativi tra loro differenziati, che in sé non sarebbe illegittima, se non in presenza di un'arbitrarietà della scelta. Connotazione, quest'ultima, che non ricorrerebbe nel caso di specie, ove le misure hanno trovato giustificazione nel contesto economico presente al momento della loro adozione.

Di seguito, la difesa dell'ente riafferma l'impossibilità di comparare la posizione degli organi delle camere di commercio, per i quali è stata prevista la gratuità, con quella dei revisori dei conti, così come ribadisce l'impossibilità di equiparare, avendo riguardo alla *ratio* della norma censurata, le camere di commercio agli ordini professionali.

Infine, contesta la tesi secondo cui la previsione della gratuità limiterebbe l'autonomia degli enti, che anzi risulterebbe - a suo parere - ampliata dalla liberazione di risorse conseguente ai risparmi disposti, e insiste per la radicale infondatezza del richiamo alle tutele di cui agli artt. 35 e 36 Cost. con riguardo a soggetti non qualificabili come lavoratori.

Considerato in diritto

9.- Il Tribunale di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 184 del 2025), ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 35 e 36 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 2-bis, della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016, in forza dell'art. 10, comma 1, lettera f), della legge delega n. 124 del 2015, nella parte in cui ha previsto la gratuità di tutti gli incarichi degli organi delle camere di commercio industria artigianato e agricoltura (da adesso: camere di commercio) diversi dai collegi dei revisori dei conti.

L'incidente di costituzionalità è stato proposto nell'ambito di un giudizio civile intentato dall'ex presidente della Camera di commercio di Torino (in carica dal 2014 al 2020), che ha chiesto il pagamento di una somma a titolo di corrispettivo per l'attività svolta nel periodo successivo all'entrata in vigore della norma censurata.

10.- Il giudice rimettente ritiene che l'art. 4-bis, comma 2-bis, della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016, sia lesivo dell'art. 3 Cost. per «irrazionalità ed irragionevolezza intrinseca [...] con correlata e sproporzionata disparità di trattamento [rispetto a] situazioni identiche o similari» regolate da previsioni antecedenti e successive. Secondo il giudice *a quo*, il legislatore - nel disporre, con il d.lgs. n. 219 del 2016, la gratuità degli incarichi che in precedenza erano onerosi e nel tornare, poi, con il d.l. n. 228 del 2021, come convertito, a un regime di onerosità - avrebbe trattato, nel giro di neppure cinque anni, la medesima posizione sostanziale in modo diametralmente opposto dal punto di vista economico, senza che vi siano stati mutamenti nei compiti e nelle responsabilità degli organi direttivi.



Sempre in riferimento all'art. 3 Cost., il rimettente censura la disparità di trattamento che emergerebbe dal confronto tra la previsione della gratuità per gli incarichi direttivi delle camere di commercio e il mantenimento del compenso a favore dei revisori dei conti, anch'essi organi del sistema camerale.

Inoltre, il giudice *a quo* sostiene l'illegittimità costituzionale dell'introdotta regime di gratuità riferito alle sole camere di commercio, che sarebbero trattate in maniera irragionevolmente differenziata rispetto agli ordini professionali, parimenti dotati di ampia autonomia e basati su analoga struttura associativa.

Ancora, il Tribunale di Torino ravvisa, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost., una lesione dell'autonomia delle camere di commercio, formazioni sociali del mondo imprenditoriale, che sarebbero private della facoltà di corrispondere un compenso ai propri organi direttivi, senza che da tale previsione derivi alcun beneficio a favore dei conti pubblici, non essendo detti oneri a carico del bilancio statale.

Infine, il Tribunale di Torino denuncia il contrasto della norma censurata con gli artt. 3, 35 e 36 Cost. Il rimettente osserva che, se è pur vero che l'art. 36 Cost. è abitualmente applicato ai soli lavoratori dipendenti, nondimeno è da ritenere irragionevole e sproporzionata, alla luce degli artt. 3 e 35 Cost., l'esclusione di qualsivoglia compenso per attività, come quelle degli organi direttivi delle camere di commercio, caratterizzate da un importante rilievo pubblico, da gravose responsabilità e da un impegno continuativo e non episodico.

11.- La Camera di commercio di Torino ha sollevato un'eccezione di inammissibilità per irrilevanza, motivata sul presupposto della insussistenza di un diritto costituzionalmente garantito alla percezione di un compenso da parte dei presidenti delle camere di commercio, diritto del quale, oltretutto, il rimettente non avrebbe individuato la fonte.

11.1.- L'eccezione non è fondata.

Le censure si appuntano proprio sulla sussistenza di un diritto al compenso per lo svolgimento degli incarichi direttivi presso le camere di commercio e, in specie, per l'espletamento dei compiti correlati alla carica di presidente; diritto che il rimettente radica negli artt. 35 e 36 Cost.

Se tale diritto abbia fondamento (e ne sia ravvisabile la fonte) e se la sua esclusione a opera della norma censurata sia o meno irragionevole e lesiva della parità di trattamento sono questioni che non attengono al rito, bensì al merito.

12.- Prima però di procedere con tale giudizio, occorre rilevare d'ufficio l'inammissibilità per difetto di motivazione della censura sollevata in riferimento all'art. 36 Cost.

Il giudice *a quo* riconosce espressamente che tale disposizione costituzionale «è abitualmente applicat[a] al solo lavoratore dipendente dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione», sicché argomenta l'irragionevolezza e la sproporzione della norma censurata richiamandosi ai soli artt. 3 e 35 Cost.

Tanto basta a evidenziare il difetto di motivazione relativamente alla prima questione.

13.- Venendo al merito, questa Corte ritiene di dover esaminare per prima la censura sollevata in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost., poiché reputa logicamente prioritario accertare se la previsione della gratuità per gli incarichi direttivi delle camere di commercio sia intrinsecamente irragionevole e lesiva della tutela del lavoro in tutte le sue forme.

14.- La questione non è fondata.

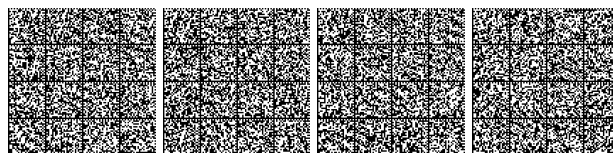
14.1.- In via preliminare, occorre inquadrare la natura degli organi delle camere di commercio per i quali è stata disposta la gratuità dell'incarico, ovvero sia il consiglio, la giunta e il presidente (art. 9 della legge n. 580 del 1993).

I consiglieri sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti e dai presidenti degli ordini professionali, con l'ulteriore possibilità per gli statuti degli enti di prevedere il rinnovo dei consigli mediante elezione diretta della componente riguardante le imprese iscritte (art. 12 della legge n. 580 del 1993).

Il consiglio elegge tra i propri componenti, con distinte votazioni, la giunta e il presidente (art. 11, comma 1, lettera b, della legge n. 580 del 1993), quest'ultimo entro trenta giorni dalla nomina del consiglio e con le maggioranze indicate dall'art. 16, comma 1, della citata legge n. 580 del 1993.

La figura del presidente, così come l'incarico degli altri organi direttivi, non palesa i caratteri propri del rapporto di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo, bensì presenta i tratti tipici delle cariche onorarie.

L'attribuzione dei richiamati incarichi si ispira «a criteri di natura politico-discrezionale e non tecnico-amministrativa, l'inserimento nell'apparato della pubblica amministrazione è di natura funzionale e non strutturale, la disciplina del rapporto deriva, pressoché esclusivamente, dall'atto di conferimento dell'incarico [...], il compenso percepito ha natura indennitaria e non retributiva, ed infine la durata [...] è normalmente temporanea e non tendenzialmente indeterminata» (sentenza n. 319 del 1994).



Tali indicazioni, che si evincono dalla giurisprudenza costituzionale, trovano corrispondenza anche in quella di legittimità, a tenore della quale «la figura del funzionario onorario ricorre ogniquale si sia in presenza di un rapporto di servizio con attribuzione di funzioni pubbliche, ma facciano difetto gli elementi caratterizzanti l'impiego pubblico ossia: la scelta del dipendente di carattere prettamente tecnico amministrativo effettuata mediante procedure concorsuali, alla quale si contrappone, nel caso del funzionario onorario, la scelta politico-discrezionale; l'inserimento strutturale del dipendente nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione, che si distingue da quello meramente funzionale del funzionario onorario; lo svolgimento del rapporto secondo l'apposito statuto del pubblico impiego, inapplicabile al funzionario onorario per il quale la disciplina si trae pressoché esclusivamente dall'atto di conferimento dell'incarico oltre che dalle disposizioni, speciali, che regolano il medesimo; il carattere retributivo del compenso percepito dal pubblico dipendente, che si giustifica in ragione del sinallagma negoziale, rispetto a quello indennitario e di ristoro del compenso percepito dal funzionario onorario; la durata tendenzialmente indeterminata del rapporto di pubblico impiego, a fronte della normale temporaneità dell'incarico onorario» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 30 dicembre 2021, n. 41999; in tema, anche sezioni unite civili, sentenza 10 aprile 1997, n. 3129).

14.2.- Inquadrate le figure oggetto dell'odierno giudizio fra gli incarichi di natura onoraria, deve escludersi - come lo stesso rimettente riconosce - la possibilità di fare riferimento alle specifiche garanzie previste «d[all']art. 36 della Costituzione [e alla] connessa problematica circa la valutazione complessiva del trattamento economico» (sentenza n. 319 del 1994; in senso analogo, sentenza n. 70 del 1971).

La natura onoraria dell'incarico evoca, viceversa, rapporti «sui iuris» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 26 febbraio 2020, n. 5239), sempre più diffusi nell'ordinamento, connotati talora dal carattere della rappresentanza o da quello della rappresentatività, talaltra dall'esigenza di supportare lo svolgimento di funzioni pubbliche; funzioni che devono essere adempiute in conformità al vincolo di disciplina e onore contemplato dall'art. 54, secondo comma, Cost. (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 4 novembre 2015, n. 22569).

Tale insieme di rapporti, che abbraccia figure eterogenee, si colloca ai confini della galassia di cui all'art. 35 Cost., che tutela il «lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (sentenza n. 148 del 2024 e, nello stesso senso, sentenza n. 112 del 2021).

Spetta, dunque, al legislatore un elevato margine di discrezionalità (ancora, sentenza n. 70 del 1971 e, nell'ambito delle cariche elettive, sentenza n. 52 del 1997) nel delineare i tratti delle singole fattispecie e sono proprio quei caratteri ad attrarre, di volta in volta, il riferimento a specifici principi costituzionali - come l'art. 51, terzo comma, Cost. nel caso delle funzioni pubbliche elettive - e a costituire il termine di paragone rispetto al quale misurare l'eventuale manifesta irragionevolezza o sproporzione delle scelte effettuate dallo stesso legislatore.

Questo riguarda in primis l'aspetto concernente la remunerazione o l'eventuale gratuità dell'incarico, associata o meno al rimborso delle spese.

In particolare, premesso che l'incarico onorario è volontario, sempre rinunciabile e, in misura più o meno estesa, ragione di prestigio sociale, vari sono gli indici che possono orientare la valutazione sull'eventuale manifesta irragionevolezza della previsione della gratuità per il suo svolgimento.

Un primo segnale si trae dalla natura dell'incarico e, in specie, dal suo essere ascrivibile a quelle cariche pubbliche elettive, di cui all'art. 51 Cost., che, «[i]n un regime democratico a larga base popolare e nell'ambito del quale il potere non è riservato ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio[, devono essere accessibili] anche ai non abbienti» e, dunque, normalmente richiedono la corresponsione di una indennità (sentenze n. 182 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 454 del 1997 e n. 24 del 1968).

Parimenti, deve ritenersi indicativa di una manifesta irragionevolezza della gratuità dell'incarico il suo essere finalizzato a supportare funzioni pubbliche che richiedano garanzie di indipendenza, come nel caso della giurisdizione onoraria (sui cui requisiti di indipendenza, si vedano sentenza n. 41 del 2021, punto 13 del Considerato in diritto e sentenza n. 108 del 1962).

Ancora, ulteriori indici che depongono nel medesimo senso sono rinvenibili nell'incompatibilità giuridica fra l'incarico onorifico e altre occupazioni o attività retribuite o fonti di reddito (sentenza n. 188 del 2022), così come nell'incompatibilità di fatto tra il tipo di incarico istituzionale, particolarmente impegnativo e gravoso, e attività suscettibili di assicurare proventi.

Ebbene, nessuno degli indicatori appena richiamati si rinviene con riguardo agli incarichi oggetto dell'odierna censura.

I consiglieri delle camere di commercio sono designati da associazioni ed enti di diritto privato rappresentativi di categorie.



Salvo il divieto di ricoprire la carica di consigliere per chi è dipendente della camera di commercio, della regione e degli enti locali compresi nel territorio e ferma restando l'eventuale autorizzazione dell'ente di appartenenza per gli altri pubblici dipendenti (art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), non è fatto divieto di svolgere attività retribuite o fonte di reddito. Al contempo, sono disposte solo limitate incompatibilità rispetto alla titolarità di altri incarichi pubblici o presso enti o aziende in vario modo collegati alle camere di commercio (art. 13, comma 2, lettere a, b e c, della legge n. 580 del 1993).

Da ultimo, non può ritenersi che l'impegno richiesto ai consiglieri e allo stesso presidente sia di fatto incompatibile con lo svolgimento di altre attività remunerate o produttive di reddito.

L'assenza di ragioni che rendano di immediata evidenza l'irragionevolezza di un regime di gratuità non equivale, nondimeno, a legittimare automaticamente trattamenti privi di compenso per gli incarichi onorifici, che comportano pur sempre un impegno lato sensu lavorativo.

Essa, piuttosto, avvalorata la possibilità di dare rilievo a specifiche ragioni giustificative della previsione della gratuità, quali, ad esempio, difficoltà economiche dell'ente che attribuisce l'incarico, esigenze di riordino sistematico, necessaria riduzione dei finanziamenti statali, specie in concomitanza con periodi di crisi economico-sociale.

14.3.- Occorre allora rilevare che il solo rimborso delle spese per gli incarichi direttivi nelle camere di commercio è stato introdotto, in sostituzione del pregresso regime di onerosità, nel contesto di un riassetto sistematico (d.lgs. n. 219 del 2016) finalizzato ad assicurare a tali enti una più ampia autonomia e una maggiore efficienza, con minori costi per le imprese che li finanziano e con l'abolizione, altresì, di «finanziamenti generici ed indeterminati» (sentenza n. 261 del 2017) derivanti da leggi statali e regionali (come si inferisce dall'abrogazione, a opera dell'art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, lettera a, del citato d.lgs. n. 219 del 2016, dell'art. 18, comma 1, lettera c, della legge n. 580 del 1993).

Simile complessivo riordino ha rappresentato un tassello della più ampia riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, prevista dalla legge delega n. 124 del 2015, e ha voluto approntare rimedi, specie a tutela delle imprese che contribuiscono al finanziamento delle camere di commercio, per far fronte alle criticità emerse «nel contesto europeo ed internazionale degli anni di crisi e di recessione che hanno interessato anche il nostro Paese», come si legge nella relazione preliminare di analisi di impatto della regolamentazione allegata allo schema di decreto legislativo delegato (XVII Legislatura, Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 327-bis, dell'11 novembre 2016, recante «Schema di decreto legislativo recante riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura»).

In tale prospettiva si collocano le principali misure normative adottate dal legislatore delegato (d.lgs. n. 219 del 2016), in attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 124 del 2015.

In particolare, tale intervento ha inteso, tra l'altro: *i*) ridurre il numero delle camere di commercio, mediante accorpamenti (art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016); *ii*) diminuire il numero dei consiglieri (art. 10 del d.lgs. n. 580 del 1993, quale modificato dall'art. 1, comma 1, lettera i, del d.lgs. n. 219 del 2016); *iii*) eliminare la residua forma di generico finanziamento mediante «le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio» (secondo il già citato art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, lettera a, della legge n. 219 del 2016, abrogativo, come anticipato, dell'art. 18, comma 1, lettera c, della legge n. 580 del 1993); *iv*) contenere il contributo annuale delle imprese iscritte, che viene dimezzato rispetto al 2014 (art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 219 del 2016, in relazione all'art. 28, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114); *v*) prevedere nuove regole di individuazione dei fabbisogni (art. 18, comma 4, della legge n. 580 del 1993, quale modificato dall'art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, lettera e, del d.lgs. n. 219 del 2016).

L'introduzione del regime di gratuità delle prestazioni «onorarie» da parte dei titolari degli incarichi direttivi, fatto salvo comunque il rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento dei loro compiti (art. 4-bis, comma 2-bis, secondo periodo, quale introdotto dal d.lgs. n. 219 del 2016), si inserisce, dunque, linearmente nel quadro di tale riassetto organizzativo e finanziario, coerente con il contesto economico-sociale di riferimento.

Ciò esclude la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza dell'intervento normativo censurato.

15.- Chiarito che non contrasta in sé con gli artt. 3 e 35 Cost. la previsione della gratuità, salvo il rimborso delle spese, degli incarichi onorifici degli organi camerali diversi dai revisori dei conti, occorre esaminare il vulnus che il rimettente reputa arrecato all'art. 3 Cost. «per irrazionalità ed irragionevolezza intrinseca [della norma censurata], con correlata e sproporzionata disparità di trattamento [rispetto a] situazioni identiche o similari» regolate da previsioni antecedenti e successive.



In particolare, il giudice *a quo* lamenta che, in un arco temporale di «neppure 5 anni», il legislatore ha alternato un regime di onerosità a uno di gratuità, per poi tornare nuovamente all'onerosità, senza che siano sostanzialmente mutati i compiti e le responsabilità degli organi camerali.

16.- Anche tale questione non è fondata.

16.1.- In via preliminare, occorre precisare che la censura di irragionevolezza intrinseca, per come viene prospettata dal rimettente, si risolve nella lamentata irragionevole disparità di trattamento fra regimi normativi che si susseguono nel tempo, tant'è che lo stesso giudice *a quo* considera le questioni strettamente correlate.

Né basta l'accento al limitato arco temporale nel quale è stato disposto il duplice cambiamento del regime economico, a sostenere l'ipotesi di un intento discriminatorio ai danni degli organi in carica al momento dell'intervento normativo, cui allude la difesa della parte, ove adduce che il legislatore «era in grado di conoscere ex ante i nominativi dei Presidenti di Camere di commercio incisi dal binomio gratuità-onerosità».

Simile intento è smentito dalla circostanza che il regime introdotto dalla norma censurata ha coinvolto tanto soggetti che già svolgevano l'incarico, quanto persone che hanno assunto l'impegno quando era in vigore il regime normativo censurato, e ha riguardato tutti gli organi direttivi delle camere di commercio e non solo i presidenti.

In ogni caso, è decisivo rilevare che la censura non opera alcuna distinzione tra chi era in carica e chi non lo era al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, né prospetta l'ipotesi che tali categorie di soggetti possano vantare differenti interessi.

16.2.- Venendo, dunque, a esaminare la lamentata disparità di trattamento, occorre rammentare che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche (ordinanze n. 25 del 2012, n. 224 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009, n. 212 e n. 77 del 2008)» (sentenza n. 254 del 2014). Spetta «alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme e, da questa angolazione, il fluire del tempo può rappresentare un apprezzabile criterio distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche (sentenze n. 273 del 2011, punto 4.2. del Considerato in diritto, e n. 94 del 2009, punto 7.2. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 104 del 2018; in senso conforme, sentenze n. 7 del 2024 e n. 194 del 2018).

Sulla base di tali premesse, non ha fondamento la lamentata disparità di trattamento fra i destinatari della norma censurata e chi, prima della sua introduzione, ha svolto il medesimo incarico a titolo oneroso, in quanto non è irragionevole che il legislatore abbia mutato il regime economico della specifica funzione onoraria, in concomitanza con un intervento riformatore, ispirato a un riordino sistematico e alla spending review.

Analogamente, non si può ravvisare una disparità di trattamento rispetto a coloro che hanno beneficiato della reintroduzione del regime dell'onerosità, a opera del d.l. n. 228 del 2021, come convertito.

Non può, infatti, ravvisarsi alcuna irragionevolezza nella scelta di limitare nel tempo politiche di particolare contenimento delle spese, reintroducendo il regime dell'onerosità in un diverso contesto socioeconomico, dopo che, nel corso del quinquennio, si è dato corso alle operazioni di riordino previste dalla riforma del sistema camerale.

17.- Venendo alle altre censure che denunciano la violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento, anch'esse non sono fondate.

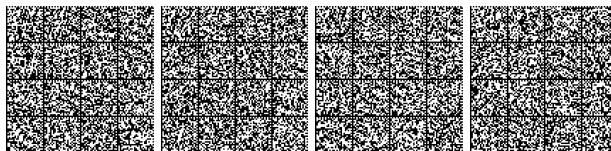
17.1.- Quanto alla comparazione con i revisori di conti, per i quali è stato mantenuto, pur con la riforma del 2016, il regime dell'onerosità, deve rilevarsi che essi, benché organi delle camere di commercio (art. 9 della legge n. 580 del 1993), svolgono funzioni nettamente distinte rispetto a quelle degli organi direttivi.

Questi ultimi rivestono compiti di amministrazione attiva, mentre i revisori sono preposti al controllo dell'ente e tanto basta per differenziarli dai primi, posto che la retribuzione è per loro garanzia di indipendenza.

A tale profilo differenziale si aggiunge poi l'ulteriore distinzione legata al requisito della specificità professionale richiesta per i soli revisori dei conti, che devono o essere iscritti a un apposito albo professionale o essere dirigenti o funzionari pubblici (art. 17, comma 1, della legge n. 580 del 1993).

Difetta, dunque, l'omogeneità del *tertium comparationis*.

17.2.- Di seguito, non realizza un'indebita disparità di trattamento anche l'imposizione della gratuità per gli organi direttivi delle camere di commercio posta a confronto con quanto disposto per i corrispondenti incarichi presso gli ordini professionali.



La comparazione con questi ultimi enti si fonda, infatti, su somiglianze oltremodo generiche, quali l'analoga struttura rappresentativa - nell'un caso delle imprese, nell'altro dei professionisti di riferimento - e similari compiti di disciplina nei settori in cui sono rispettivamente competenti.

Di contro, a palesare il difetto di omogeneità basti rammentare che gli ordini professionali non rientrano nell'elenco, formato dall'ISTAT, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato ex art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, il che non li rende destinatari delle norme di finanza pubblica, in specie di quelle volte al contenimento della spesa.

In ogni caso, rientra nella piena discrezionalità del legislatore decidere di organizzare diversamente enti che operano in settori distinti e disomogenei, quali sono le attività di impresa e l'esercizio delle professioni.

18.- Da ultimo, non coglie nel segno anche la censura sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. sul presupposto che, con la prevista gratuità degli incarichi direttivi, il legislatore avrebbe leso l'autonomia delle camere di commercio, che non potrebbero liberamente decidere di riconoscere per tali funzioni una remunerazione.

In particolare, l'autonomia degli enti pubblici non impedisce allo Stato la possibilità di un riordino sulla base di una disciplina uniforme.

Questa Corte, anche dopo l'introduzione del d.lgs. n. 219 del 2016, ha ribadito che «le camere di commercio svolgono compiti che esigono una disciplina omogenea in ambito nazionale e, come è stato osservato, non compongono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato» (sentenza n. 261 del 2017; in senso analogo, anche la sentenza n. 374 del 2007).

Anche quest'ultima censura deve ritenersi, pertanto, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 2-bis, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), numero 1), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), sollevata, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 2-bis, della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 35 Cost., dal Tribunale ordinario di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260041



N. 42

Sentenza 11 febbraio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione siciliana - Procedure selettive di reclutamento del personale per le aree funzionali per l'interruzione volontaria di gravidanza (IGV) - Possibilità che le aziende sanitarie e ospedaliere dotino tali aree di personale "non obiettores" e che lo reintegrino, nei limiti degli organici, entro 120 giorni dalla cessazione dei rapporti di lavoro o dalla successiva obiezione di coscienza di quello già reclutato - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei diritti inviolabili della persona e dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità, pubblico concorso, buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, delle competenze statutarie e dei correlati principi fondamentali - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione siciliana 5 giugno 2025, n. 23, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 19, 21, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione siciliana, art. 17.

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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 5 giugno 2025, n. 23 (Norme in materia di sanità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 agosto 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

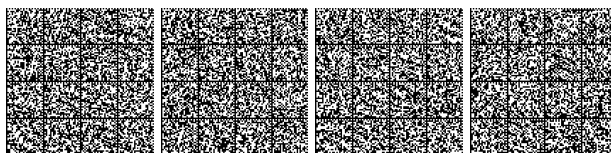
udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

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

deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 7 agosto 2025 e depositato in pari data (reg. ric. n. 27 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento agli artt. 2, 3, 19, 21, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 17 della



legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 5 giugno 2025, n. 23 (Norme in materia di sanità).

Il citato art. 2, al comma 1, stabilisce che, al fine di dare applicazione alla legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), le aziende sanitarie e ospedaliere del Servizio sanitario regionale (SSR) «istituiscono, laddove non siano già presenti, le aree funzionali dedicate all'interruzione volontaria di gravidanza (IVG) in seno alle Unità operative complesse di ginecologia e ostetricia».

Al comma 2, demanda a un decreto dell'assessore regionale per la salute la definizione degli indirizzi relativi al funzionamento e all'organizzazione di tali aree.

All'impugnato comma 3, dispone che le aziende sanitarie e ospedaliere: a) «nell'ambito delle ordinarie procedure selettive di reclutamento già previste nei piani triennali dei fabbisogni di personale, dotano le aree funzionali di cui al comma 1 di idoneo personale non obiettore di coscienza» (primo periodo); b) ove, in conseguenza «della cessazione dei rapporti di lavoro o di successiva obiezione da parte del personale reclutato ai sensi del presente comma, rimangano prive di personale non obiettore, [...] avviano procedure idonee a reintegrare le aree funzionali del personale non obiettore, nei limiti delle disponibilità delle piante organiche, entro 120 giorni dalla data della presentazione della dichiarazione di obiezione o della cessazione del rapporto di lavoro» (secondo periodo).

2.- Il ricorrente premette che, in «base a un'opinione comunemente condivisa, al diritto di obiezione di coscienza deve attribuirsi rango costituzionale, sulla scorta di quanto affermato nella sentenza n. 467 del 1991, nella quale la Corte - in quel caso, con riguardo al servizio militare - ne ha riconosciuto la natura di diritto inviolabile dell'uomo, che trova fondamento nella libertà di coscienza e, segnatamente, negli articoli 2, 19 e 21 della Costituzione».

Precisa, poi, che la disposizione impugnata - prescrivendo che le aziende sanitarie e ospedaliere, nell'ambito delle ordinarie procedure selettive di reclutamento, dotino le aree funzionali dedicate all'IVG di personale non obiettore e, qualora rimangano successivamente prive di tale personale, avvino procedure idonee a reintegrarlo - finirebbe per prefigurare procedure concorsuali riservate e interferirebbe sui requisiti di accesso agli impieghi pubblici.

Ricorda, quindi, la consolidata giurisprudenza costituzionale che, sul fondamento degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., ha ritenuto costituzionalmente illegittime procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violando il carattere pubblico del concorso (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 227 del 2013, n. 225 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009), e che si risolvano in un privilegio indebito in favore delle persone appartenenti alla categoria cui è riservato l'accesso all'impiego pubblico in questione.

2.1.- In particolare, l'Avvocatura generale si sofferma sulla circostanza che l'art. 9 della legge n. 194 del 1978, dopo avere previsto che il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie, che abbia sollevato obiezione di coscienza, non è tenuto a partecipare agli interventi di IVG e alle procedure a essi preliminari (primo comma), impone alle strutture sanitarie di assicurare comunque queste prestazioni e alle regioni di controllare l'attuazione di tale obbligo «anche attraverso la mobilità del personale» (quarto comma).

Quest'ultima norma, secondo la difesa statale, «non prevede eccezioni ai descritti principi generali in materia di accesso agli impieghi pubblici, tanto meno l'indizione di concorsi riservati al personale non obiettore, quale mezzo per assicurare l'effettuazione degli interventi di interruzione della gravidanza e le procedure ad essi preliminari, ma rinvia a modalità diverse, quali le procedure di mobilità del personale».

3.- Tanto premesso, con il primo motivo di impugnazione il ricorrente censura l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 23 del 2025 ritenendolo lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia dell'ordinamento civile, nonché dell'art. 17 dello statuto speciale che, nel disciplinare la potestà legislativa concorrente della Regione siciliana, impone il rispetto «dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

In riferimento a tali violazioni, costituirebbero parametri interposti, espressivi di altrettanti principi fondamentali: a) l'art. 35, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui le «procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni» devono assicurare, tra l'altro, la «adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire»; b) l'art. 5, comma 1, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), a mente del quale, «[n]ei pubblici concorsi, le riserve di posti in favore di particolari categorie di cittadini, comunque denominate, non possono complessivamente superare la metà dei posti messi a concorso»; c) il già menzionato art. 9, quarto comma, della legge n. 194 del 1978.



Sul punto, l'Avvocatura generale conclude precisando che «anche nella denegata ipotesi in cui volesse immaginarsi - per un attimo - la necessità di derogare ai principi suddetti mediante una limitazione nell'accesso ai concorsi, tale restrizione dovrebbe trovare la propria fonte giustificatrice in una norma di legge statale, che solo potrebbe giustificare le limitazioni de quibus purché ricollegabili a esigenze obiettive e comunque volte a escludere trattamenti differenziati (il diritto vivente appare consolidato in tale senso, fin da Tar Liguria, sentenza 3 luglio 1980, n. 396)».

3.1.- Con il secondo motivo d'impugnazione, il ricorrente sostiene che l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 23 del 2025 recherebbe un *vulnus* agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost.

La «formula concorsuale “riservata”» prevista dal legislatore regionale inciderebbe negativamente, infatti, sulla possibilità di tutti i potenziali candidati di partecipare alle procedure concorsuali, con lesione del principio di eguaglianza, poiché gli aspiranti sarebbero esclusi dalle selezioni a causa delle loro convinzioni personali e morali, che peraltro nemmeno potrebbero essere verificate oggettivamente.

L'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 23 del 2025 pregiudicherebbe, inoltre, il buon andamento dell'amministrazione, in quanto prevedrebbe un requisito di ammissione al concorso che prescinde dalle capacità professionali e, quindi, dal merito dei candidati, precludendo la «selezione ottimale» delle risorse umane.

La disciplina normativa impugnata si rivelerebbe, infine, irragionevole e sproporzionata.

Sottolinea in proposito l'Avvocatura generale che, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, della legge n. 194 del 1978, il diritto all'obiezione di coscienza può essere esercitato in qualsiasi momento del rapporto di lavoro, sicché i vincitori dei concorsi prefigurati dal legislatore siciliano potrebbero sollevare obiezione anche successivamente all'assunzione: tali concorsi, conseguentemente, non sarebbero idonei a garantire il servizio di IVG.

Al tempo stesso, aggiunge la difesa statale, l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 23 del 2025 detterebbe una disciplina non strettamente necessaria a tale ultimo fine, giacché questo potrebbe essere conseguito mediante misure meno lesive del principio del pubblico concorso e del diritto a sollevare obiezione di coscienza e, segnatamente, attraverso la mobilità del personale, come già indicato, o forme di lavoro flessibile.

3.2.- Con il terzo motivo d'impugnazione, il ricorrente deduce la violazione degli artt. 2, 19 e 21 Cost., sulla base di argomenti in parte sovrapponibili a quelli appena esposti.

Dopo avere ribadito che la libertà di coscienza troverebbe fondamento, secondo questa Corte, negli evocati parametri costituzionali, l'Avvocatura generale osserva che la disposizione impugnata discriminerebbe le persone in base alle loro convinzioni personali.

«Ammettere che si diano procedure concorsuali riservate ai medici e al personale sanitario non obiettore di coscienza vorrebbe dire [...] porre degli individui dinanzi alla alternativa - per certi versi drammatica - di dover privilegiare le proprie necessità e aspirazioni personali e di vita rispetto alle ragioni della propria coscienza, minando la relativa libertà, tutelata dal combinato disposto dei richiamati articoli della Costituzione».

4.- Si è costituita in giudizio la Regione siciliana, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.1.- Il ricorso sarebbe inammissibile perché le censure formulate riposerebbero su un presupposto interpretativo erroneo, fondato «su una lettura distorta della disposizione regionale».

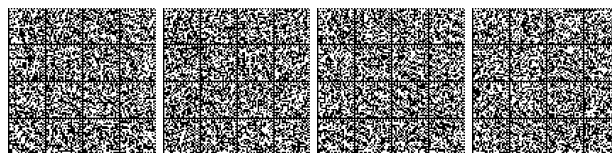
Secondo la resistente, infatti, gli «effetti selettivi e discriminatori» denunciati sarebbero «inesistenti», poiché la disposizione impugnata non prevedrebbe concorsi riservati. Più in particolare, essa si limiterebbe a imporre alle aziende sanitarie l'obbligo di assicurare la funzionalità delle aree IVG, ma i concorsi resterebbero aperti anche agli obiettori, dal momento che l'eventuale «qualificazione di “non obiettore”» non rileverebbe nella fase di ammissione ai concorsi stessi, ma solo in quella della successiva «assegnazione funzionale» dei vincitori.

In altri termini, l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 23 del 2025 non introdurrebbe «alcuna esclusione selettiva», poiché «oper[erebbe] solo sul piano organizzativo, per l'assegnazione del personale alle unità operative», e l'accesso alle procedure concorsuali resterebbe «invariato».

4.2.- Nel merito, la resistente sostiene che la disposizione impugnata sarebbe riconducibile alla competenza legislativa nella materia «tutela della salute», essendo funzionale, in ossequio al disposto dell'art. 9, quarto comma, della legge n. 194 del 1978, a garantire gli interventi di IVG.

Non sussisterebbe, d'altra parte, la dedotta violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., poiché la disciplina oggetto dell'odierno giudizio, come chiarito in punto di inammissibilità del ricorso, non escluderebbe dalla partecipazione ai concorsi alcun aspirante per motivi legati alle sue convinzioni etiche e, quindi, nemmeno comprometterebbe il «principio di meritocrazia».

5.- Sono pervenute quattro opinioni scritte di amici curiae, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, tutte ammesse con decreto presidenziale del 15 dicembre 2025.



5.1.- Nella propria opinio, la Libera associazione italiana ginecologi per l'applicazione della legge numero 194/78 ODV (LAIGA) ricorda le decisioni del 10 settembre 2013, resa pubblica il 10 marzo 2014 (International Planned Parenthood Federation - European Network - IPPFEN contro Italia), e del 12 ottobre 2015, resa pubblica l'11 aprile 2016 (Confederazione generale italiana del lavoro - CGIL contro Italia), con le quali il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) avrebbe accertato la violazione del diritto alla salute e del divieto di discriminazione delle donne poiché in Italia non sarebbe stato garantito adeguatamente l'accesso all'IVG.

5.2.- Analogamente, la CGIL, nella propria opinione, richiama, in particolare, la seconda decisione poc'anzi menzionata, con la quale il CEDS avrebbe ribadito le precedenti conclusioni e ritenuto violati anche il diritto al lavoro e il diritto alla dignità sul lavoro dei medici non obiettori.

5.3.- L'opinione presentata dal Centro studi "Rosario Livatino" pone, segnatamente, l'accento sulla libertà di coscienza individuale, che la disposizione oggetto del presente giudizio conculcherebbe, esercitando una indebita pressione morale su coloro che intendono partecipare alle procedure concorsuali da essa previste.

5.4.- Infine, l'opinione presentata unitariamente dal Movimento per la vita italiano aps - Federazione dei movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, dalla Federazione Regionale per la Vita Sicilia ODV, dal Comitato per la pubblica agenda sussidiaria e condivisa "Ditelo sui tetti" (Mt. 10,27), dalla Associazione medici cattolici italiani (AMCI) e dal Forum delle associazioni socio-sanitarie insiste sul principio della parità di accesso ai pubblici uffici, sul pubblico concorso quale modalità selettiva funzionale anche ad assicurare la scelta dei «migliori professionisti» e sulla compressione della libertà di coscienza determinata dalla disposizione impugnata.

6.- In prossimità dell'udienza, il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa volta a confutare quanto dedotto dalla Regione siciliana.

L'Avvocatura generale osserva, in particolare, che l'interpretazione fornita dalla resistente della disposizione impugnata finirebbe per privarla di contenuto innovativo, giacché l'obbligo di assicurare gli interventi di IVG già discenderebbe dall'art. 9, quarto comma, della legge n. 194 del 1978.

7.- Anche la Regione siciliana ha depositato, fuori termine, memoria illustrativa, insistendo nella declaratoria d'inammissibilità e, comunque, di non fondatezza del ricorso, «ove ritenuto necessario» mediante una pronuncia interpretativa di rigetto.

Considerato in diritto

8.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 27 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 23 del 2025.

9.- Il citato art. 2, dopo aver disposto, al comma 1, che le aziende sanitarie e ospedaliere del Servizio sanitario regionale «istituiscono, laddove non siano già presenti, le aree funzionali dedicate all'interruzione volontaria di gravidanza (IVG) in seno alle Unità operative complesse di ginecologia e ostetricia», all'impugnato comma 3 stabilisce che tali aziende: a) «nell'ambito delle ordinarie procedure selettive di reclutamento già previste nei piani triennali dei fabbisogni di personale, dotano le aree funzionali di cui al comma 1 di idoneo personale non obiettore di coscienza» (primo periodo); b) qualora, «per effetto della cessazione dei rapporti di lavoro o di successiva obiezione da parte del personale reclutato ai sensi del presente comma, rimangano prive di personale non obiettore, [...] avviano procedure idonee a reintegrare le aree funzionali del personale non obiettore, nei limiti delle disponibilità delle piante organiche, entro 120 giorni dalla data della presentazione della dichiarazione di obiezione o della cessazione del rapporto di lavoro» (secondo periodo).

10.- A parere del ricorrente, la disposizione impugnata finirebbe per prefigurare procedure concorsuali riservate ai non obiettori, escludendoli dalla partecipazione ai concorsi da essa contemplati e incidendo, quindi, sui requisiti di accesso agli uffici pubblici.

In tal modo, essa violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», e, in ogni caso, l'art. 17 dello statuto speciale, che, alla luce della complessiva motivazione del ricorso (*ex plurimis*, sentenza n. 242 del 2022), deve ritenersi evocato in relazione alla materia «sanità pubblica» e che esige il rispetto, nell'esercizio di tale potestà legislativa, «dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».



Più in particolare, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con le norme interposte, espressive di altrettanti principi fondamentali e che non tollererebbero «l'indizione di concorsi riservati al personale non obiettore», di cui agli artt. 35, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 165 del 2001; 5, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994; 9, quarto comma, della legge n. 194 del 1978.

Risulterebbero, in secondo luogo, violati gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., perché la «formula concorsuale “riservata”» prevista dal legislatore siciliano discriminerebbe gli aspiranti a causa delle loro convinzioni morali e pregiudicherebbe il buon andamento dell'amministrazione attraverso un requisito escludente che prescinde dalle capacità professionali e, quindi, dal merito dei candidati.

La disciplina normativa impugnata si rivelerebbe, inoltre, irragionevole e sproporzionata, potendo il diritto all'obiezione di coscienza essere esercitato in qualsiasi momento del rapporto di lavoro. I concorsi ivi contemplati, conseguentemente, non sarebbero idonei a garantire il servizio di IVG.

Sarebbero, infine, vulnerati gli artt. 2, 19 e 21 Cost., cui la giurisprudenza costituzionale riconduce il diritto all'obiezione di coscienza, dal momento che l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 23 del 2025 discriminerebbe le persone in virtù delle loro convinzioni morali e indurrebbe gli individui a privilegiare le proprie necessità e aspirazioni personali e di vita rispetto alle ragioni della propria coscienza, così «minando la relativa libertà».

11.- La difesa regionale ha sollevato, preliminarmente, eccezione d'inammissibilità deducendo che le censure statali si baserebbero su un erroneo presupposto interpretativo, poiché, diversamente da quanto ritenuto dal ricorrente, la disposizione impugnata non prevedrebbe concorsi riservati, né introdurrebbe alcuno speciale requisito di ammissione ai concorsi stessi, i quali rimarrebbero quindi aperti alla partecipazione di tutti i candidati in possesso dei requisiti prescritti.

L'eccezione deve essere disattesa, poiché l'erroneità del presupposto esegetico attiene al merito delle censure e non ne determina, pertanto, l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 59 del 2023, n. 147 e n. 11 del 2022, n. 115 del 2021).

12.- Nel merito, le questioni non sono fondate, nei termini che seguono, «essendo possibile e doverosa una interpretazione restrittiva conforme a Costituzione» (*ex plurimis*, sentenza n. 10 del 2026) dell'impugnato comma 3 dell'art. 2 della legge reg. siciliana n. 23 del 2025.

Le numerose censure del ricorrente muovono, infatti, dall'ipotesi ermeneutica, non condivisa dalla resistente, secondo cui tale disposizione, facendo riferimento alle «procedure selettive di reclutamento», consentirebbe alle aziende sanitarie e ospedaliere regionali, al fine di dotare di personale le aree funzionali dedicate all'interruzione volontaria di gravidanza, l'emanazione di bandi di concorso esplicitamente riservati alle sole persone che si qualificano non obiettori di coscienza.

In tal modo, la norma regionale renderebbe una convinzione morale, tradotta nell'essere obiettore di coscienza, un requisito escludente la partecipazione a un concorso pubblico rivolto a reclutare personale sanitario.

Tale interpretazione, che non è smentita dai lavori preparatori, potrebbe trovare in effetti conforto nell'utilizzo del modo indicativo «dotano» nel primo periodo della disposizione impugnata, che sembrerebbe prevedere l'assunzione di personale non obiettore e, quindi, fare riferimento a un reclutamento in sede di selezione concorsuale, e nella previsione del secondo periodo, che discorre di personale «reclutato ai sensi del presente comma».

Tale approccio ermeneutico, qualora fosse l'unico possibile, porrebbe la norma regionale in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, «la cui ampiezza coincide con quella - parimenti concorrente - di cui la Regione Siciliana è titolare in materia di “sanità pubblica”, ai sensi dell'art. 17 dello statuto speciale» (*ex plurimis*, sentenza n. 76 del 2023), ricavabili dall'art. 9 della legge n. 194 del 1978.

12.1.- Tale disposizione, infatti, stabilisce che il «personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie non è tenuto a prendere parte alle procedure di cui agli articoli 5 e 7 ed agli interventi per l'interruzione della gravidanza quando sollevi obiezione di coscienza, con preventiva dichiarazione» (primo comma, primo periodo).

Dispone, inoltre, che l'obiezione di coscienza deve essere manifestata entro un mese «dal conseguimento dell'abilitazione o dall'assunzione presso un ente tenuto a fornire prestazioni dirette alla interruzione della gravidanza o dalla stipulazione di una convenzione con enti previdenziali che comporti l'esecuzione di tali prestazioni» (primo comma, secondo periodo), precisando però che può essere «proposta anche al di fuori dei termini di cui al precedente comma»



(secondo comma), con l'unico limite che in ogni caso «non può essere invocata dal personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie quando, data la particolarità delle circostanze, il loro personale intervento è indispensabile per salvare la vita della donna in imminente pericolo» (quinto comma).

In tal modo l'obiezione di coscienza, all'interno della legge n. 194 del 1978, è stata riconosciuta in termini molto ampi, al punto da essere configurata come una semplice dichiarazione unilaterale recettizia, sostanzialmente manifestabile in qualsiasi momento.

12.2.- L'art. 9 della legge n. 194 del 1978 dimostra, quindi, una volontà legislativa che ha inteso valorizzare fortemente il rilievo costituzionale che assume la libertà di coscienza, tradizionalmente riconosciuta, fin da epoche molto lontane, come carattere essenziale dell'irriducibile identità della persona umana.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «la sfera intima della coscienza individuale deve essere considerata come il riflesso giuridico più profondo dell'idea universale della dignità della persona umana» e rappresenta «un valore costituzionale così elevato da giustificare la previsione di esenzioni privilegiate dall'assolvimento di doveri pubblici qualificati dalla Costituzione come inderogabili (c.d. obiezione di coscienza)» (sentenza n. 467 del 1991).

Questo non significa, però, che tale protezione dei diritti della coscienza, che trova fondamento, oltre che nell'art. 21 Cost., anche nell'art. 2 Cost. (sentenza n. 271 del 2000), possa «ritenersi illimitata e incondizionata» (sentenza n. 43 del 1997): infatti, nel limite di quanto strettamente necessario alla tutela dell'interesse pubblico sottostante al dovere costituzionale contrapposto, spetta al legislatore «bilanciarla con contrastanti doveri o beni di rilievo costituzionale» (ancora, sentenza n. 467 del 1991), al fine di «stabilire il punto di equilibrio tra la coscienza individuale e le facoltà che essa reclama, da un lato, e i complessivi, inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale che la Costituzione (art. 2) impone» (ancora, sentenza n. 43 del 1997).

Ciò premesso, va altresì precisato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «una volta che all'elemento della coscienza si sia dato un valore caratterizzante la disciplina positiva, non si può poi disconoscerlo e predisporre misure di pressione rivolte a provocare il mutamento delle convinzioni e dei comportamenti secondo coscienza» (di nuovo, sentenza n. 43 del 1997).

12.3.- La disposizione impugnata deve quindi essere valutata all'interno dell'assetto positivo configurato dall'art. 9 della legge n. 194 del 1978, che, al quarto comma, dopo aver disposto che «[g]li enti ospedalieri e le case di cura autorizzate sono tenuti in ogni caso ad assicurare l'espletamento delle procedure previste dall'articolo 7 e l'effettuazione degli interventi di interruzione della gravidanza richiesti secondo le modalità previste dagli articoli 5, 7 e 8», non menziona la possibilità di indire concorsi riservati ai soli non obiettori di coscienza, contemplando, invece, altre soluzioni per risolvere il problema dell'eventuale insufficienza del personale sanitario non obiettore, in particolare facendo riferimento alla possibilità, per le regioni, di fare ricorso «anche» alla «mobilità del personale».

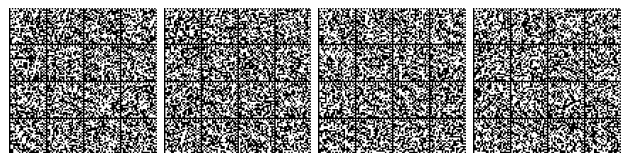
Tanto allo scopo di assicurare protezione al diritto della donna alla salute, che questa Corte ha messo in luce nella sentenza n. 27 del 1975.

12.3.1.- Occorre considerare che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, il principio del concorso di cui all'art. 97, quarto comma, Cost. costituisce «diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost.», essendo volto a consentire «ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza» (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2018), dovendo le procedure concorsuali essere dirette a «realizzare la più ampia partecipazione possibile» (sentenza n. 251 del 2017), che è funzionale alla selezione in base al merito (sentenza n. 57 del 2025).

In quest'ottica, la facoltà, pur contemplata dall'art. 97, quarto comma, Cost., di introdurre eccezioni alla regola del pubblico concorso «deve essere delimitata in modo rigoroso», sicché queste eccezioni possono essere «considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 57 del 2025), sempre nel rispetto del «limite dei principi di ragionevolezza e di salvaguardia del buon andamento della p.a.» (*ex plurimis*, sentenza n. 145 del 2025).

L'indizione di concorsi riservati ai non obiettori, come correttamente rilevato dall'Avvocatura generale, si configurerebbe pertanto come un'ipotesi del tutto eccezionale all'interno dell'ordinamento statale.

In quanto tale, se la legge n. 194 del 1978 avesse voluto effettivamente darvi spazio, avrebbe, perlomeno, dovuto prevederla espressamente.



12.3.2.- Milita in questa direzione anche la considerazione che, essendo l'assetto della legge n. 194 del 1978 caratterizzato, come si è visto, dalla forte valorizzazione dell'obiezione di coscienza - che può essere manifestata, in sostanza, in qualsiasi momento del rapporto di lavoro e senza alcuna conseguenza - non sarebbe possibile pervenire, all'interno di tale regolamentazione, alla certezza di raggiungere, tramite i concorsi riservati, il risultato utile di disporre effettivamente di personale disposto a occuparsi degli interventi di interruzione volontaria della gravidanza, perché il lavoratore non può essere privato della possibilità dell'obiezione "successiva" all'instaurazione del rapporto di lavoro.

12.3.3.- Infine, occorre considerare che l'ipotesi della previsione del concorso riservato, alla stregua di una lettura sistematica ed evolutiva dell'art. 9 della legge n. 194 del 1978, non appare nemmeno necessaria al fine di conseguire lo scopo di garantire l'effettuazione degli interventi di interruzione della gravidanza.

Il suddetto articolo, quando, al quarto comma, usa il termine «anche» riferito alla mobilità, deve infatti essere oggi letto alla luce della possibilità dell'utilizzo di altri strumenti normativamente previsti e, in particolare, delle convenzioni con altre strutture sanitarie ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché dei rapporti a convenzione con i medici ambulatoriali specialisti di cui all'art. 8 del medesimo decreto legislativo, che instaurano con il Servizio sanitario rapporti libero-professionali, connotati dalla parasubordinazione.

12.4.- Si deve quindi ribadire che, ove l'interpretazione sostenuta dal ricorrente fosse l'unica praticabile, la norma censurata risulterebbe incompatibile con i principi fondamentali desumibili dal suddetto art. 9, quarto comma, che implicitamente escludono la possibilità di concorsi riservati ai soli non obiettori.

In definitiva, la disposizione impugnata in ogni caso risulterebbe non essersi «limitata a fissare una disciplina di dettaglio» (sentenza n. 438 del 2008), poiché, data la sua portata, sarebbe diretta a stabilire essa stessa «principi fondamentali, determinando un vulnus alla riserva, stabilita dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla legislazione statale della loro determinazione» (sentenza n. 204 del 2025).

13.- Contrariamente all'avviso del ricorrente è, tuttavia, possibile e doverosa una diversa interpretazione della disposizione impugnata, orientata alla conformità alla Costituzione e che la pone al riparo da tutti i vizi di illegittimità costituzionale denunciati.

Si tratta, del resto, della interpretazione restrittiva sostenuta dalla Regione siciliana nell'atto di costituzione, dove si ritiene che l'esegesi da cui muove il ricorrente sia fondata «su una lettura distorta della disposizione regionale».

Secondo la difesa regionale, infatti, gli «effetti selettivi e discriminatori» sarebbero «inesistenti», poiché la disposizione impugnata non prevedrebbe concorsi riservati ai non obiettori.

La norma regionale, quindi, si limiterebbe a imporre alle aziende sanitarie l'obbligo di assicurare la funzionalità delle aree IVG, ma i concorsi resterebbero certamente aperti anche agli obiettori, dal momento che l'eventuale «qualificazione di "non obiettore"» non rileverebbe, a monte, nella fase di ammissione ai concorsi stessi, ma solo, a valle, in quella della successiva «assegnazione funzionale» dei vincitori.

In altri termini, l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 23 del 2025 non introdurrebbe «alcuna esclusione selettiva», poiché «oper[erebbe] solo sul piano organizzativo, per l'assegnazione del personale alle unità operative», e l'accesso alle procedure concorsuali resterebbe «invariato».

13.1.- In effetti, tale interpretazione non trova ostacolo nel testo dell'art. 2 della legge regionale impugnata, che, alla luce del disposto del suo comma 1, può essere considerato come diretto a stabilire l'obbligo, per le aziende sanitarie e ospedaliere del Servizio sanitario regionale, di istituire, «laddove non siano già presenti, le aree funzionali dedicate all'interruzione volontaria di gravidanza (IVG) in seno alle Unità operative complesse di ginecologia e ostetricia».

Il riferimento, nel primo periodo del successivo comma 3, alle «ordinarie procedure selettive di reclutamento», al fine di dotare tali aree di personale non obiettore, deve essere allora interpretato restrittivamente, escludendo del tutto, secondo quanto affermato dalla Regione siciliana, concorsi riservati ai soli non obiettori.

Eguale, il secondo periodo del medesimo comma, facendo riferimento, nell'ipotesi di carenza di «personale non obiettore», alla necessità di avviare «procedure idonee a reintegrare le aree funzionali» di tale personale, deve essere interpretato con la medesima esclusione e come rivolto alle «tradizionali» forme consentite dall'ordinamento, che peraltro non necessariamente incidono sulle piante organiche - cui pure si richiama, ponendole come limite, la disposizione -, come nel caso dei rapporti a convenzione.

14.- Così interpretata la disposizione impugnata, le questioni prospettate dal ricorso statale non sono fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 5 giugno 2025, n. 23 (Norme in materia di sanità), promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 19, 21, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 17 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260042

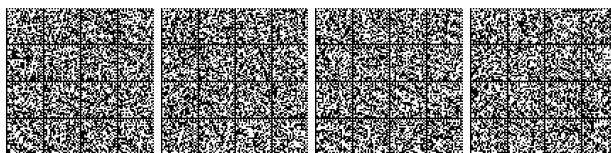
N. 43

Ordinanza 23 febbraio - 27 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche e integrazioni, al fine concorrenziale di agevolare l'incontro tra la domanda e l'offerta del trasporto non di linea di passeggeri, di pregresse disposizioni regionali - Disciplina dei modi di ricezione delle prenotazioni, presso la rimessa o la sede, da parte dei soggetti che esercitano il servizio NCC - Definizione del contenuto e modalità di compilazione del foglio di servizio elettronico, nonché delle specifiche tecniche e dell'oggetto di quest'ultimo - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di introdurre gli accorgimenti procedurali relativi alla trasmissione elettronica dei dati - Ricorso del Governo - Lamentata lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e adeguatezza dell'intervento normativo, per l'introduzione di sistemi differenziati verso operatori del medesimo settore, violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» ed eccedenza dalla competenza statutaria inerente ai trasporti su linee automobilistiche e tranviarie - Successiva rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Sardegna 16 giugno 2025, n. 16, art. 2, aggiuntivo dei commi da 2-bis a 2-quater nell'art. 39 della legge della Regione Sardegna 7 dicembre 2005, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma, lettera g).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 16 giugno 2025, n. 16, recante «Attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 agosto 2025, depositato in cancelleria il giorno successivo, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 febbraio 2026.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 13 agosto 2025 e depositato il giorno successivo, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 16 giugno 2025, n. 16, recante «Attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna», in riferimento all'art. 3, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;

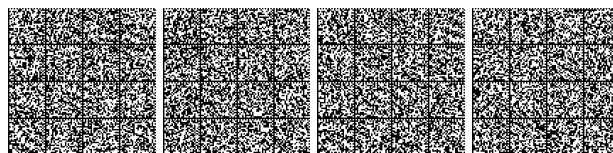
che la disposizione impugnata ha inserito, dopo il comma 2 dell'art. 39 della legge della Regione Sardegna 7 dicembre 2005, n. 21 (Disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna), i commi 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater* e 2-*quinqies*, al fine di regolare l'attività dei soggetti iscritti al ruolo dei conducenti dei veicoli o natanti adibiti al servizio pubblico non di linea;

che, in virtù delle innovazioni citate, tali soggetti «ricevono le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente presso la rimessa o la sede, anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici che agevolino l'incontro tra la domanda e l'offerta del servizio di trasporto non di linea di passeggeri» (comma 2-*bis*) e annotano in un foglio di servizio in formato elettronico la targa del veicolo, il nome del conducente, la data, il luogo e i chilometri di partenza e arrivo, l'orario d'inizio servizio, di destinazione e l'orario di fine servizio e i dati del committente del servizio (comma 2-*ter*);

che la Giunta regionale, su proposta dell'assessore in materia di trasporti, definisce gli accorgimenti procedurali in ordine alla trasmissione elettronica dei dati, «nel rispetto di quanto stabilito dalla legislazione statale di principio» (comma 2-*quater*);

che, nelle more dell'adozione di tali accorgimenti procedurali, i soggetti iscritti al ruolo dei conducenti dei veicoli o natanti adibiti al servizio pubblico non di linea possono annotare i dati «in un foglio di servizio cartaceo o elettronico avente i contenuti minimi già previsti dall'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992» (comma 2-*quinqies*);

che la previsione impugnata, ad avviso del ricorrente, travalicherebbe la più circoscritta competenza legislativa regionale che lo statuto speciale attribuisce in materia di trasporti su linee automobilistiche e tranviarie, senza estendersi alla «conformazione di un dato settore economico sulla base di determinate caratteristiche degli operatori», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.);



che, in particolare, la disciplina in esame, nel regolare i contenuti e le modalità di tenuta del foglio di servizio elettronico e nel consentirne la sostituzione con una versione cartacea, si porrebbe in contrasto con l'art. 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea);

che la disposizione impugnata, nella parte in cui introduce il comma 2-bis nell'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2005 e consente la ricezione delle prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente anche mediante l'impiego di strumenti tecnologici, finalizzati ad agevolare l'incontro tra la domanda e l'offerta, confliggerebbe anche con l'art. 3 Cost. «innanzitutto sotto il profilo della razionalità e adeguatezza dell'intervento normativo» e, in secondo luogo, sotto il profilo dell'eguaglianza, in quanto darebbe àdito a sistemi differenziati per gli operatori del medesimo settore;

che la Regione autonoma della Sardegna si è costituita in giudizio, con atto depositato il 22 settembre 2025, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni di legittimità costituzionale;

che, secondo la difesa regionale, sarebbero generiche le censure sulla discrepanza tra la normativa statale e quella impugnata;

che le doglianze, nel merito, non sarebbero comunque fondate, in quanto la disciplina impugnata sarebbe espressione della potestà legislativa primaria in materia di trasporti su linee automobilistiche e tranviarie e imporrebbe espressamente l'osservanza della normativa statale di principio;

che la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» non potrebbe essere così pervasiva da privare le regioni di ogni margine d'intervento nell'esercizio delle competenze legislative ad esse spettanti;

che il 30 gennaio 2026, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2026, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, sulla base delle considerazioni della sentenza di questa Corte n. 163 del 2025, che ha ravvisato nella disciplina statale attuativa della normativa primaria, evocata anche a supporto dell'impugnativa, un'indebita interferenza nelle competenze regionali;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione autonoma della Sardegna con atto del 5 febbraio 2026, depositato in pari data, previa conforme deliberazione della Giunta regionale del giorno precedente.

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

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione autonoma della Sardegna;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanze n. 18, n. 15 e n. 14 del 2026).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260043



N. 44

Sentenza 23 febbraio - 31 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Possibilità di applicazione allorché si proceda per il delitto tentato di estorsione non aggravata - Omessa previsione, a differenza di quanto previsto per il reato di rapina non aggravata - Violazione del principio di eguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Possibilità di applicazione allorché si proceda per il delitto consumato di estorsione non aggravata - Omessa previsione, a differenza di quanto previsto per il reato di rapina non aggravata - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità, di personalità della responsabilità penale nonché della finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3).
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

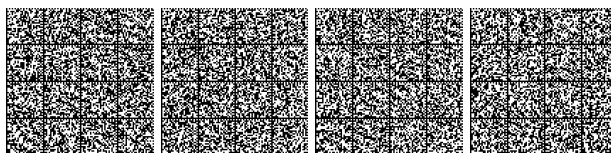
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3), del codice penale, promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Pavia, con ordinanza del 15 aprile 2025 e dal Tribunale ordinario di Cassino, sezione penale, in composizione monocratica, con ordinanza del 14 luglio 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 96 e 165 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 22 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;
deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 aprile 2025 (reg. ord. n. 96 del 2025), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Pavia ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3), del codice penale, «nella parte in cui non consente di considerare l'offesa “di particolare tenuità” quando si procede per il delitto, consumato o tentato, di estorsione non aggravata».



2.- Il rimettente premette di dover decidere in ordine alla richiesta di archiviazione, per particolare tenuità del fatto, formulata dal pubblico ministero in un procedimento penale per il reato di tentata estorsione contestato all'indagato, per aver «minacciato [la] persona offesa di non restituirle il cellulare [...] se non avesse pagato la somma di euro 200»; pagamento che non è stato realizzato per l'intervento delle forze dell'ordine.

Ad avviso del giudice *a quo*, il fatto per cui si procede sarebbe di particolare tenuità, sia per le modalità della condotta, essendo stata perpetrata la minaccia solamente con messaggi e avendo carattere meramente patrimoniale, sia per l'esiguità dell'importo richiesto. Tuttavia, la causa di non punibilità in esame non può trovare applicazione all'estorsione, ancorché non aggravata, con la conseguenza che l'istanza di archiviazione dovrebbe essere rigettata; da qui la rilevanza della questione.

3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la norma censurata violi l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto al delitto, assunto a *tertium comparationis*, di rapina non aggravata.

La causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto, infatti, è esclusa per il delitto di rapina solamente nelle ipotesi aggravate di cui all'art. 628, terzo comma, cod. pen., mentre per il delitto di estorsione è esclusa tanto nella forma semplice quanto in quella aggravata.

In particolare, il trattamento sanzionatorio dei due reati è lo stesso (reclusione da cinque a dieci anni) salvo una «minima differenza solo per la pena pecuniaria»; sono previste, in entrambe le fattispecie criminose, le medesime circostanze aggravanti speciali (elencate dall'art. 628, terzo comma, cod. pen. e richiamate dall'art. 629, secondo comma, cod. pen.); questa Corte ha inserito, in ciascuna delle due ipotesi di reato, l'attenuante del fatto di lieve entità (sentenze n. 86 del 2024 e n. 120 del 2023) e per entrambe non trova applicazione la causa di non punibilità di cui all'art. 649 cod. pen.

Per quanto attiene alla disciplina processuale, da un lato, è previsto l'arresto facoltativo in flagranza di reato per entrambi i reati (art. 380, comma 2, lettera f, del codice di procedura penale), dall'altro, le ipotesi aggravate sono accomunate quanto alla durata massima delle indagini preliminari (art. 407, comma 2, numero 2, cod. proc. pen.) e quanto ai benefici penitenziari (art. 4-bis, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»).

In conclusione - osserva il rimettente - «[a] fronte della sostanziale omogeneità di trattamento dei due delitti in plurime discipline», la disparità sotto il profilo della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto appare irragionevole, anche in considerazione della circostanza che questa Corte ha equiparato le due fattispecie sotto il profilo dell'attenuante del fatto di lieve entità, con la conseguenza che, mentre entrambe «possono essere “di lieve entità”», solamente la tentata rapina, e non anche la tentata estorsione, può essere non punibile per particolare tenuità del fatto.

4.- Con ordinanza del 14 luglio 2025 (reg. ord. n. 165 del 2025), il Tribunale ordinario di Cassino, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), cod. pen., «nella parte in cui prevede che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità per il delitto, consumato o tentato, di cui all'art. 629 co. 1 c.p. e non limita, al pari di quanto avviene per il delitto di cui all'art. 628, co. 3, c.p., l'esclusione all'ipotesi aggravata di cui all'art. 629, co. 2, c.p.».

5.- Il rimettente riferisce di procedere, in sede dibattimentale, a carico di D. D.L., imputato del reato di tentata estorsione, per aver minacciato, con due lettere, la persona offesa al fine di ottenere compensi per un'attività di consulenza mai prestata; minaccia consistita nella prospettazione di un'azione legale e di una denuncia per fatti non veritieri.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che - conclusa l'attività istruttoria - in sede di discussione la difesa dell'imputato ha chiesto «l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto», che «sarebbe applicabile ai fatti in contestazione», stanti l'offesa «particolarmente tenue rispetto ai beni giuridici tutelati» e le «modalità di aggressione portatrici di un altrettanto tenue disvalore»: la pretesa patrimoniale era, infatti, indeterminata e la minaccia era consistita nella prospettazione di esercitare un'azione legale.

Tuttavia, nonostante ricorrano tutti i presupposti previsti dall'art. 131-bis cod. pen., la previsione di cui al terzo comma, numero 3), ne esclude l'applicazione all'estorsione anche non aggravata, come nel caso di specie. La norma censurata costituisce, quindi, l'unico elemento ostativo alla declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

6.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente ritiene, in primo luogo, che l'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), cod. pen. violi l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto al delitto, assunto a *tertium comparationis*, di rapina.



La causa di non punibilità è esclusa per il delitto di estorsione, sia «nella forma semplice» sia «nella forma aggravata», mentre per il delitto di rapina solamente nelle ipotesi aggravate; tuttavia, «le analogie strutturali e di disciplina tra le due fattispecie [sarebbero] tali da rendere irragionevole tale disparità di trattamento».

Sotto i «profili dell'offesa e della struttura del fatto tipico», i due delitti si caratterizzano per offendere i medesimi beni giuridici, il patrimonio e la libertà di autodeterminazione, per prevedere, come strumento di coartazione della volontà, la minaccia o la violenza, per essere finalizzati al conseguimento di un ingiusto profitto; nella rapina però l'offesa è più intensa, perché la «volontà è annientata» e non «solo compromessa». Ciò «rende palese l'irragionevolezza della scelta legislativa di escludere l'applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131 bis c.p. per il delitto di estorsione semplice, in cui il bene della libertà di autodeterminazione è solo compresso, e ammetterlo per il delitto di rapina semplice, in cui la libertà è totalmente annichilita».

Sotto il profilo della disciplina, il trattamento sanzionatorio è lo stesso (reclusione da cinque a dieci anni), salvo una «minima differenza sanzionatoria relativa alla pena pecuniaria della multa»; uguali sono anche le circostanze aggravanti speciali (elencate dall'art. 628, terzo comma, cod. pen. e richiamate dall'art. 629, secondo comma, cod. pen.) e la «particolare disciplina in tema di benefici penitenziari di cui art. 4 bis co. 1 ter., l. n. 354/1975».

Inoltre, in ciascuna delle due ipotesi di reato, questa Corte ha inserito l'attenuante del fatto di lieve entità (sentenze n. 86 del 2024 e n. 120 del 2023), in considerazione della «loro attitudine a ricomprendere, nonostante il trattamento sanzionatorio particolarmente severo, fatti connotati da un modesto disvalore d'evento e d'azione».

In conclusione, osserva il rimettente, «l'analogia struttura e disciplina delle fattispecie di rapina ed estorsione non aggravate» determinerebbe l'irragionevole disparità di trattamento della «previsione legislativa che consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto solo per le ipotesi di rapina non aggravata di cui all'art. 628 co. 1 e 2 c.p., e non anche per le ipotesi di estorsione non aggravata di cui all'art. 629 co.1 c.p.».

7.- Ad avviso del Tribunale di Cassino, le questioni sarebbero non manifestamente infondate, anche in riferimento all'art. 27, commi primo e terzo, Cost.

Infatti, «escludere a priori, pur sussistendone gli ulteriori requisiti applicativi, la possibilità per il giudice di qualificare il fatto come di particolare tenuità in relazione alle modalità della condotta o alla esiguità del danno o del pericolo» si tradurrebbe in una «preclusione [che a sua volta si risolverebbe in un automatismo sanzionatorio] che non consente al giudice [...] di individualizzare la risposta ordinamentale al fatto realizzato dall'autore», violando il principio di personalità della responsabilità penale.

Infine, «l'applicazione di una pena per un fatto dotato di scarsissima offensività e di altrettanto tenue disvalore d'azione», tale da «non meritare una risposta sanzionatoria», si porrebbe in contrasto con la finalità rieducativa della pena.

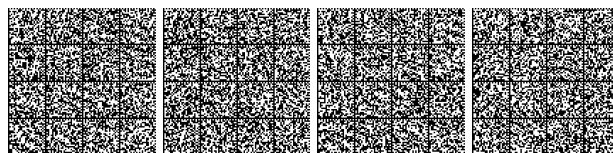
Considerato in diritto

8.- Il GIP del Tribunale di Pavia e il Tribunale di Cassino, sezione penale, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe (reg. ord. n. 96 e n. 165 del 2025) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), cod. pen., nella parte in cui non consente di considerare l'offesa di particolare tenuità allorché si proceda per il delitto, consumato o tentato, di estorsione non aggravata previsto dall'art. 629, primo comma, cod. pen.

Entrambi i giudici a quibus sospettano che l'esclusione del delitto di estorsione non aggravato, dal perimetro applicativo dell'esimente della particolare tenuità del fatto, violerebbe l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento rispetto al delitto, assunto a *tertium comparationis*, di rapina.

La causa di non punibilità, infatti, è esclusa per il delitto di estorsione, sia «nella forma semplice» (art. 629, primo comma, cod. pen.) sia «nella forma aggravata» (art. 629, secondo comma, cod. pen.), mentre per il delitto di rapina lo è solamente nelle ipotesi aggravate (art. 628, terzo comma, cod. pen.); tuttavia, «le analogie strutturali e di disciplina tra le due fattispecie [sarebbero] tali da rendere irragionevole tale disparità di trattamento».

9.- Il solo Tribunale di Cassino denuncia, altresì, la violazione dell'art. 27, commi primo e terzo, Cost., in quanto «escludere a priori, pur sussistendone gli ulteriori requisiti applicativi, la possibilità per il giudice di qualificare il fatto come di particolare tenuità in relazione alle modalità della condotta o alla esiguità del danno o del pericolo» si tradurrebbe - in contrasto con il principio di personalità della responsabilità penale - in una «preclusione [che a sua volta si risolverebbe in un automatismo sanzionatorio] che non consente al giudice [...] di individualizzare la risposta ordinamentale al fatto realizzato dall'autore».



Infine, «l'applicazione di una pena per un fatto dotato di scarsissima offensività e di altrettanto tenue disvalore d'azione», tale da «non meritare una risposta sanzionatoria», si porrebbe in contrasto con la finalità rieducativa della pena.

10.- I due giudizi concernono questioni in larga misura sovrapponibili e, pertanto, meritano di essere riuniti ai fini della decisione.

11.- Quanto all'ammissibilità delle questioni, occorre osservare quanto segue.

11.1.- Il GIP del Tribunale di Pavia è investito della richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto, formulata dal pubblico ministero in un procedimento penale per il delitto di tentata estorsione, per aver l'imputato «minacciato [la] persona offesa di non restituirle il cellulare [...] se non avesse pagato la somma di euro 200», pagamento che non è stato realizzato per l'intervento delle forze dell'ordine.

Il rimettente evidenzia che le modalità della condotta e l'esiguità dell'importo richiesto indurrebbero a ritenere integrati i presupposti della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, previsti dall'art. 131-bis cod. pen.

Ugualmente, il Tribunale di Cassino procede, in sede dibattimentale, per il delitto di tentata estorsione, per aver l'imputato minacciato, con due lettere, la persona offesa al fine di ottenere compensi per un'attività di consulenza mai prestata; minaccia consistita nella prospettazione di un'azione legale e di una denuncia per fatti non veritieri.

Il rimettente riferisce che la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto «sarebbe applicabile ai fatti in contestazione», in ragione dell'offesa «particolarmente tenue rispetto ai beni giuridici tutelati» e delle «modalità di aggressione portatric[i] di un altrettanto tenue disvalore».

Tuttavia, l'esimente in esame non potrebbe trovare applicazione nei giudizi a quibus per effetto della norma censurata, la quale stabilisce che «[l]'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede: [...] per i delitti, consumati o tentati, previsti», tra gli altri, dall'art. 629 cod. pen.

Da qui la rilevanza delle questioni, con riferimento al delitto tentato di estorsione semplice o non aggravato, previsto cioè dal primo comma dell'art. 629 cod. pen.

11.2.- Entrambi i rimettenti, però, censurano l'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), cod. pen. anche con riferimento al delitto consumato di estorsione semplice, chiedendo che - parallelamente a quanto accade per la rapina - l'esclusione dall'ambito applicativo della non punibilità per particolare tenuità del fatto sia limitata all'estorsione aggravata.

Osserva, in proposito, questa Corte che «[i]l delitto tentato costituisce [...] figura autonoma di reato, qualificato da una propria oggettività giuridica e da una propria struttura, delineate dalla combinazione della norma incriminatrice specifica e dalla disposizione contenuta nell'art. 56 cod. pen., che rende punibili, con una pena autonoma, fatti non altrimenti sanzionabili, perché arrestatisi al di qua della consumazione» (*ex multis*, Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 22 ottobre-6 novembre 2025, n. 36063).

Ciò premesso, poiché nei giudizi a quibus, come evidenziato, si procede per tentata estorsione, le questioni sollevate in riferimento al delitto consumato sono inammissibili per difetto di rilevanza.

12.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

12.1.- In ordine all'evoluzione della norma oggetto di censura, questa Corte, di recente, ha ricordato che, «[p]er il testo originario dell'art. 131-bis cod. pen., inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante "Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67", la punibilità poteva essere esclusa, a ragione della particolare tenuità del fatto, nei reati con pena detentiva massima non superiore a cinque anni. Non erano previste le cosiddette eccezioni nominative, cioè in base al titolo di reato, ma era stabilito che l'offesa non potesse essere ritenuta di particolare tenuità quando l'autore avesse agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o avesse adoperato sevizie o profittato della minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa, o quando la condotta avesse cagionato, o dalla stessa fossero derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona» (sentenza n. 172 del 2025).

Tuttavia, il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) ha «mutato il paradigma nella definizione dello spazio operativo dell'esimente, poiché ne ha traslato il limite dal massimo edittale di pena (non superiore a cinque anni di reclusione) al minimo (non superiore a due anni). Ne è derivata l'inclusione nell'area applicativa della causa di non punibilità di molti titoli di reato, con minimo edittale non superiore a due anni, che anteriormente erano dalla stessa esclusi a ragione del massimo edittale, superiore a cinque anni. Questa estensione è stata bilanciata dall'introduzione di nuove eccezioni nominative, dettagliate nel novellato terzo comma dell'art. 131-bis cod. pen.» (ancora, sentenza n. 172 del 2025).

12.2.- Sulla legittimità costituzionale di tali eccezioni questa Corte si è pronunciata in due recenti occasioni.



La sentenza n. 172 del 2025 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui - nell'escludere che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità - «si rifer[iva] agli artt. 336 e 337 dello stesso codice».

Questa Corte, infatti - procedendo a una «comparazione tra le fattispecie ex artt. 336 e 337 cod. pen., da un lato, e quella ex art. 338 cod. pen., dall'altro» - ha ritenuto «manifestamente irragionevole che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto [fosse] ammessa per il reato più grave, in danno dell'agente pubblico collegiale, e viceversa esclusa per il reato meno grave, in danno dell'agente pubblico individuale».

La sentenza n. 5 del 2026 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3), cod. pen., questa volta «nella parte in cui prevede[va] che l'offesa non [potesse] essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede[va] per il delitto» di incendio boschivo colposo (art. 423-*bis*, secondo comma, cod. pen.).

Questa Corte ha ravvisato la manifesta irragionevolezza dell'esclusione del delitto in esame dall'ambito applicativo dell'esimente di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., in quanto «la non punibilità per particolare tenuità del fatto, preclusa per l'incendio boschivo, è invece applicabile a tutti i reati colposi di danno di comune pericolo (art. 449 cod. pen.), così come [...] a quelli colposi contro la salute pubblica (art. 452 cod. pen.), compresi l'epidemia e l'avvelenamento di acque»; il che costituiva «una evidente disparità di trattamento», tenuto conto che si tratta di «delitti aventi oggettività giuridica quanto meno analoga».

La pronuncia, però, ha ravvisato l'incongruenza più evidente nel rapporto con il delitto di disastro ambientale colposo, ricompreso nel novero di quelli cui è applicabile l'art. 131-*bis* cod. pen. «La pena minima prevista dall'art. 452-*quinqüies*, primo comma, cod. pen. per tale delitto (cinque anni meno due terzi, e dunque un anno e otto mesi di reclusione)», osserva invero questa Corte, «è oggi lievemente inferiore a quella prevista per il delitto di incendio boschivo colposo (pari [oggi] a due anni di reclusione). Tuttavia, la descrizione legislativa del delitto di disastro ambientale si impernia attorno a tre macro-eventi alternativi connotati da un grado di offensività rispetto all'ambiente assai più elevato rispetto a quello che caratterizza l'incendio boschivo [...]. Il terzo evento, per di più, è descritto in termini tali da comprendere, oltre a danni estesi dell'ambiente, una ulteriore dimensione di lesione o pericolo per la pubblica incolumità, e dunque - anche in questo caso - per la vita e l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone. A fronte di tutto ciò, l'esclusione dell'incendio boschivo colposo di cui all'art. 423-*bis*, secondo comma, cod. pen. dall'ambito applicativo della non punibilità per particolare tenuità del fatto costituisce», conclude questa Corte, «una inspiegabile anomalia, tanto più che i fatti riconducibili alla figura legale dell'incendio boschivo possono essere connotati, in concreto, da gravità oggettiva assai eterogenea».

12.3.- Ad avviso di entrambi i rimettenti, l'art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3), cod. pen. - nella parte in cui non consente di considerare l'offesa di particolare tenuità quando si procede per il delitto, tentato, di estorsione non aggravata - violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al delitto di rapina, assunto a *tertium comparationis*.

La causa di non punibilità in esame, infatti, è esclusa per il delitto di rapina solamente nelle ipotesi aggravate di cui all'art. 628, terzo comma, cod. pen., mentre è esclusa per il delitto di estorsione anche non aggravato, nonostante le analogie strutturali e di disciplina tra le due fattispecie.

La costante giurisprudenza costituzionale «riconosce l'ampia discrezionalità del legislatore nell'individuazione dell'ambito oggettivo della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., salvo il limite della manifesta irragionevolezza (ex aliis, sentenze n. 156 del 2020, punto 3.5. del Considerato in diritto, e n. 207 del 2017, punto 6 del Considerato in diritto)» (sentenza n. 5 del 2026).

12.4.- La comparazione tra il delitto di estorsione (art. 629 cod. pen.), da un lato, e quello di rapina (art. 628 cod. pen.), dall'altro, evidenzia tale manifesta irragionevolezza.

I delitti in esame, infatti, rientrano nella categoria dei «delitti contro il patrimonio» previsti nel Titolo XIII del Libro II del codice penale e, in particolare, tra quelli commessi «mediante violenza alle cose o alle persone» (Capo I). Essi hanno, quale elemento costitutivo comune, l'uso della violenza o minaccia, strumentale all'aggressione patrimoniale, tanto che integrano, entrambi, reati plurioffensivi, perché, accanto all'offesa al patrimonio, implicano la lesione della libertà di autodeterminazione della persona ed eventualmente della sua stessa integrità fisica.

Come già evidenziato da questa Corte, il criterio distintivo tra le due ipotesi di reato va individuato nel tipo di coazione che l'agente esercita sulla vittima. Nell'estorsione ricorre, cioè, una «coazione relativa (vis compulsiva)», mentre nella rapina una «coazione assoluta (vis absoluta)» (sentenza n. 86 del 2024).



Ciò implica «[i]n linea teorica [...] una maggiore gravità della rapina», che «si distingue [appunto] dall'estorsione poiché nell'una la persona offesa subisce una violenza o minaccia "diretta e ineludibile", mentre nell'altra non vi è questo "totale annullamento della capacità del soggetto passivo di determinarsi diversamente dalla volontà dell'agente" (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 15 febbraio-17 maggio 2023, n. 21078, e 15 settembre-28 ottobre 2021, n. 38830)» (sempre, sentenza n. 86 del 2024).

Tuttavia, «è lo stesso legislatore che, parificando i minimi edittali, dimostra di considerare i due titoli di reato omogenei quanto all'offensività astratta, sull'implicito presupposto che la libertà morale debba essere protetta non meno che la libertà fisica» (ancora, sentenza n. 86 del 2024).

Peraltro, nonostante alcuni elementi differenziali tra le due ipotesi di reato - come l'oggetto materiale della condotta, il tipo di violenza che può essere impiegato dall'agente, la necessaria verifica o meno dell'evento di ingiusto profitto con altrui danno ai fini della consumazione, la conseguente configurazione del dolo come generico o specifico - questa Corte, considerando la coincidenza dell'interesse alla loro repressione, ha già proceduto a una «considerazione unitaria dei delitti di rapina e di estorsione», che l'hanno indotta a ritenere «costituzionalmente necessaria» l'addizione, quale «"valvola di sicurezza"», dell'attenuante della lieve entità del fatto (sentenza n. 86 del 2024, che ha esteso alla rapina la suddetta attenuante già prevista dalla sentenza n. 120 del 2023 per l'estorsione). Considerazione unitaria dei delitti di rapina e di estorsione che emerge - come correttamente evidenziato dai rimettenti - anche dalla disciplina delle due ipotesi di reato, tanto sul piano del trattamento sanzionatorio e della latitudine della condotta, quanto sul piano processuale e dei benefici penitenziari.

Così, in particolare, quanto al trattamento sanzionatorio, la pena detentiva - pari, in entrambe le fattispecie, alla reclusione da cinque a dieci anni - «ha registrato nel corso del tempo un progressivo inasprimento, che ha interessato principalmente il minimo edittale» (sentenza n. 86 del 2024, nello stesso senso sentenza n. 120 del 2023), definito da questa Corte «di notevole asprezza» e «introdotto per contenere fenomeni criminali seriamente lesivi della persona e del patrimonio» (sempre sentenza n. 86 del 2024).

È inoltre previsto un identico sistema di circostanze aggravanti speciali, che sono elencate dal terzo comma dell'art. 628 cod. pen. e semplicemente richiamate dal secondo comma dell'art. 629 cod. pen.: a entrambe le ipotesi di reato non si applica la causa di non punibilità prevista dall'art. 649 cod. pen. per fatti commessi in danno di congiunti.

Peraltro, come già posto in evidenza, in entrambe le fattispecie delittuose è stata introdotta da questa Corte la circostanza attenuante del fatto di lieve entità. Se è vero che detta circostanza è cosa diversa dalla causa di non punibilità dell'art. 131-*bis* cod. pen. (così, sentenza n. 207 del 2017), questa Corte - nelle ricordate pronunce n. 86 del 2024 e n. 120 del 2023 - ha equiparato i due titoli di reato dell'estorsione e della rapina, «avuto riguardo [sia] al comune elevato minimo edittale di pena detentiva [sia] alla pari latitudine dello schema legale» (sentenza n. 86 del 2024).

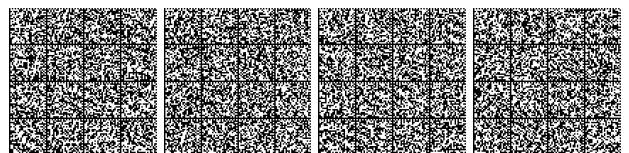
Con riferimento a quest'ultima, la Corte ha osservato come la descrizione tipica operata sia dall'art. 628 sia dall'art. 629 cod. pen. evidenzi «una varietà di condotte materiali» particolarmente ampia, poiché «la violenza o minaccia può essere di modesta portata e l'utilità perseguita, ovvero il danno cagionato, di valore infimo» (sentenza n. 86 del 2024).

Sul piano processuale, poi, l'art. 380, comma 2, lettera *f*), cod. proc. pen. prevede l'arresto obbligatorio in flagranza di reato sia per la rapina sia per l'estorsione, anche nella forma non aggravata; mentre l'art. 407, comma 2, numero 2), cod. proc. pen., fissa in due anni la durata massima delle indagini preliminari per rapina ed estorsione, ma solamente nell'ipotesi in cui ricorrano una o più circostanze aggravanti previste, rispettivamente, dall'art. 628, terzo comma, e dall'art. 629, secondo comma, cod. pen.

Con riferimento ai benefici penitenziari, poi, la rapina e l'estorsione, nelle sole forme aggravate di cui agli artt. 628, terzo comma, e 629, secondo comma, cod. pen., appartengono alla cosiddetta seconda fascia di reati (art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, ordin. penit.), per i quali è ammessa la concessione di detti benefici, purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

Peraltro, dai lavori preparatori del d.lgs. n. 150 del 2022 emerge che l'esclusione del delitto di rapina aggravato dal perimetro applicativo dell'esimente di tenuità è giustificata, oltre che dalla particolare gravità e dall'idoneità a destare allarme sociale, dal parallelismo con la disciplina dettata, in tema di benefici penitenziari, dal menzionato art. 4-*bis* ordin. penit. Anche da questo punto di vista, il diverso trattamento riservato alle due figure delittuose della rapina e dell'estorsione è allora privo di giustificazione.

12.5.- Nonostante alcune diversità sul piano della tipizzazione delle fattispecie delittuose messe a confronto, dunque, è riscontrabile una loro omogeneità, attestata dall'identità dei beni giuridici tutelati, costituzionalmente rilevanti, dall'essere la condotta tipica caratterizzata dall'uso della violenza o minaccia, dalla strutturazione come reati di danno, dall'identità della pena detentiva edittale, che denota, come già evidenziato da questa Corte, una considerazione omogenea dei due titoli di reato «quanto all'offensività astratta» (ancora, sentenza n. 86 del 2024) e all'idoneità che i fatti concreti si discostino da essa (sentenza n. 171 del 2025).



Questa omogeneità rende manifestamente irragionevole la diversa disciplina prevista, con riferimento all'esimente di cui all'art. 131-bis cod. pen., per il tentativo del delitto di estorsione rispetto al tentativo del delitto di rapina, ossia la previsione che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia esclusa per l'estorsione (tentata) semplice e non, come accade per la rapina, solamente per le ipotesi aggravate.

13.- Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), cod. pen., nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto tentato previsto dall'art. 629, primo comma, cod. pen.

L'accoglimento della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. comporta l'assorbimento della censura relativa all'art. 27, commi primo e terzo, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), del codice penale, nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto tentato previsto dall'art. 629, primo comma, cod. pen.;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), cod. pen., nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto consumato previsto dall'art. 629, primo comma, cod. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Pavia e dal Tribunale ordinario di Cassino, sezione penale, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260044

N. 45

Sentenza 23 febbraio - 31 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina impropria - Consumazione del reato e configurabilità del tentativo - Necessità che la condotta violenta o minacciosa sia tenuta «immediatamente dopo la sottrazione», anziché «immediatamente dopo l'impossessamento» - Denunciata violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento rispetto al reato di rapina propria - Non fondatezza della questione.

- Codice penale, art. 628, secondo comma.
- Costituzione, art. 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di F. R., con ordinanza del 27 gennaio 2025, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;
deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 gennaio 2025, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui richiede che la condotta violenta o minacciosa sia tenuta «immediatamente dopo la sottrazione» anziché «immediatamente dopo l'impossessamento».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di procedere con rito direttissimo nei confronti di F. R., imputato del reato di rapina impropria perché, «immediatamente dopo aver sottratto dai banconi espositivi del supermercato [...] alcuni prodotti alimentari per un valore complessivo pari ad € 51,96, averli occultati all'interno del proprio zaino ed essersi allontanato varcando la c.d. “uscita senza acquisti”, per assicurarsi il possesso della merce sottratta adoperava violenza nei confronti dapprima dell'addetto alla vigilanza A. D.S. e poi anche del direttore A. Z., i quali erano intervenuti nei pressi dell'uscita del supermercato per fermarlo, sottoporlo a controllo e recuperare l'eventuale refurtiva, con violenza consistita nello spintonare energicamente il direttore del supermercato A. Z. e, soprattutto, nel colpire ripetutamente l'addetto alla vigilanza [...] attingendolo alle braccia, così da cagionare a quest'ultimo lesioni personali consistite in “trauma contusivo-distorsivo dell'avambraccio sinistro”».

In riferimento a tale imputazione, è stata avanzata richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, nella misura di anni 1 e mesi 8 di reclusione e di euro 500 di multa, condizionata alla sostituzione della pena detentiva con lavori di pubblica utilità.

1.2.- Esclusa la sussistenza di cause di non punibilità ex art. 129 cod. proc. pen., il giudice *a quo* si interroga sulla qualificazione giuridica del fatto di reato, posta alla base della richiesta ex art. 444 cod. proc. pen., «in particolare in ordine all'intervenuta consumazione del reato di rapina impropria o piuttosto al suo arresto al livello di fattispecie tentata», e ritiene che, «per poter addivenire a questo riguardo ad una corretta decisione [...] appare necessario il pronunciamento della Corte Costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 628 co. 2 c.p. nella parte in cui richiede che la condotta sia tenuta “immediatamente dopo la sottrazione” anziché “immediatamente dopo l'impossessamento”».

1.3.- Richiamato l'art. 628, secondo comma, cod. pen., che incrimina la condotta di «chi adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione, per assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta, o per procurare a sé o ad altri l'impunità», e riserva al responsabile il medesimo trattamento sanzionatorio previsto per chi commette il reato di rapina propria (art. 628, primo comma, cod. pen.), il giudice *a quo* osserva che, ai fini della consumazione del reato di rapina impropria, è sufficiente la sottrazione della cosa altrui, seguita immediatamente dal comportamento violento o minaccioso dell'agente, non essendo richiesto «il conseguimento del possesso [...], né quale presupposto della condotta, né quale dato successivo».



1.3.1.- In linea con il dato testuale, prosegue il rimettente, la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione afferma che, «[a] differenza della rapina propria ex art. 628, comma 1, cod. pen., per la cui consumazione - come per il furto - è necessaria la verifica dell'evento dell'impossessamento della cosa mobile altrui, per la consumazione della rapina impropria è invece sufficiente il solo perfezionamento della sottrazione [...] poiché il comma secondo dell'art. 628 c.p. fa riferimento alla sola sottrazione e non anche all'impossessamento», con la conseguenza che la fattispecie tentata è configurabile «nel caso in cui l'agente, dopo aver compiuto atti idonei alla sottrazione della cosa altrui, non portati a compimento per cause indipendenti dalla propria volontà, adoperi violenza o minaccia per assicurarsi l'impunità» (così Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 12 febbraio-26 aprile 2021, n. 15584; sono richiamate, inoltre, seconda sezione penale, sentenza 17 dicembre 2024-15 gennaio 2025, n. 1790 e settima sezione penale, ordinanza 12 novembre-3 dicembre 2024, n. 44207).

Quanto alla nozione di sottrazione, secondo la giurisprudenza di legittimità essa deve intendersi «come mera apprensione del bene, senza il conseguimento, sia pure per un breve spazio temporale, della disponibilità autonoma dello stesso», sicché non assume rilievo la presenza, nei luoghi in cui si svolge l'azione di sottrazione, di strumenti di videosorveglianza e di personale addetto al controllo, «siccome idoneo ad eventualmente impedire soltanto la successiva acquisizione di un'autonoma disponibilità della cosa stessa» (così Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 1°-31 ottobre 2024, n. 40276; nello stesso senso, Cass. n. 15584 del 2021).

1.3.2.- Alla luce del contesto normativo appena delineato, nel caso oggetto del giudizio principale il delitto di rapina impropria si sarebbe perfezionato e sarebbe, quindi, corretta la qualificazione dei fatti assunta dalle parti nella richiesta di applicazione della pena: l'imputato aveva usato violenza contro il vigilante dopo aver sottratto i generi alimentari, mentre veniva fermato subito dopo l'uscita.

Questa conclusione, osserva il giudice *a quo*, non sarebbe più sostenibile ove si intervenisse sulla disposizione censurata nel senso auspicato, sostituendo all'espressione «immediatamente dopo la sottrazione», l'espressione «immediatamente dopo l'impossessamento».

Posto, infatti, che l'apprensione dei beni da parte dell'imputato era stata osservata dal personale di vigilanza del supermercato, in grado di intervenire in qualsiasi momento, i beni non erano usciti dalla sfera di controllo dell'avente diritto e l'imputato non ne aveva conseguito la disponibilità, neppure temporanea. Al momento della condotta violenta l'imputato aveva posto in essere soltanto atti idonei all'impossessamento, non portati a compimento per l'intervento del vigilante e, quindi, la rapina impropria si sarebbe arrestata al livello del tentativo.

2.- Il rimettente assume che la scelta del legislatore, di connettere la condotta di violenza o minaccia alla sottrazione anziché all'impossessamento, violerebbe l'art. 3 Cost., «in particolare in relazione alla diversa disciplina dettata per la rapina impropria rispetto al delitto di rapina propria».

2.1.- Il delitto di rapina propria si consuma soltanto a condizione che l'autore della condotta violenta o minacciosa consegua il dominio esclusivo della cosa altrui, sia pure in via temporanea e, nel caso in cui l'autore non sia riuscito a conseguire tale possesso, si configura soltanto come fattispecie tentata.

Diversamente, nella analoga situazione a sequenza invertita, in cui l'aggressione patrimoniale precede quella alla persona, come delineata dal secondo comma dell'art. 628 cod. pen., «la rapina impropria è [...] già consumata ove la condotta violenta sia tenuta dopo la semplice sottrazione del bene, senza che sia necessario l'impossessamento».

Tale disallineamento, osserva il rimettente, non sarebbe affatto trascurabile se si considera che, a parità di mancata compiuta lesione patrimoniale, la rapina propria è soltanto tentata, mentre la rapina impropria è consumata, con tutte le conseguenze che ne derivano sul trattamento sanzionatorio applicabile.

2.2.- Il giudice *a quo* richiama le pronunce di questa Corte che hanno esaminato le due fattispecie di rapina a raffronto.

2.2.1.- La sentenza n. 190 del 2020 ha ritenuto costituzionalmente legittima la parificazione del trattamento sanzionatorio avendo identificato «il tratto qualificante» delle previsioni confluite nell'art. 628 cod. pen. nel «ricorso a una condotta violenta o minacciosa nel medesimo contesto - di tempo e di luogo - di una aggressione patrimoniale», che vale a giustificare la costruzione di un reato complesso, di cui sono elementi costitutivi (o circostanze aggravanti) più fatti che costituirebbero reato per sé stessi. Pur avendo riconosciuto che nelle due fattispecie di rapina non vi è perfetta sovrapposizione tra gli elementi costitutivi del reato, al di là della sequenza diversamente preordinata, la citata pronuncia, continua il rimettente, ha affermato che, in ragione della «fondamentale *ratio* del delitto di rapina (anche nella forma impropria) quale reato complesso, si comprende come il legislatore non abbia assegnato rilievo, sul piano dei valori edittali di pena, all'elemento differenziale costituito dalla mancata instaurazione di una situazione possessoria in capo all'agente: elemento che nulla sottrae al nucleo comune ed essenziale delle forme di aggressione patrimoniale mediante violenza o minaccia».

2.2.2.- In termini analoghi, prosegue il giudice *a quo*, questa Corte si è espressa nell'ordinanza n. 111 del 2021 e nella sentenza n. 260 del 2022 e, più di recente, nella sentenza n. 86 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevedeva la diminuzione di pena per il fatto di lieve entità. In



quest'ultima pronuncia è stata rimarcata l'omogeneità strutturale delle diverse forme di rapina al punto tale da avere esteso, in via consequenziale, la declaratoria di illegittimità costituzionale all'art. 628, primo comma, cod. pen., che non era oggetto di censura.

2.3.- La ricostruzione appena richiamata, che valorizza la comune *ratio* fondamentale e l'omogeneità strutturale tra le due fattispecie di rapina, sarebbe incompatibile con la disciplina dettata in relazione al momento di consumazione del reato, rendendo necessario l'intervento richiesto.

Esclude, infatti, il rimettente di poter addivenire all'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, tenuto conto del chiaro e univoco tenore letterale della stessa, in aderenza al quale si è formata l'interpretazione costante della giurisprudenza di legittimità.

L'auspicato intervento, peraltro, non sarebbe ostacolato dal rilievo che, in una delle forme di rapina impropria, l'agente opera al fine specifico di assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta: se si affermasse la necessità dell'impossessamento, anche solo temporaneo, ai fini della consumazione della rapina impropria, il dolo specifico avrebbe a oggetto il consolidamento della situazione di possesso.

3.- Con atto depositato il 10 marzo 2025, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione sia dichiarata non fondata.

3.1.- Dopo avere ripercorso la vicenda oggetto del giudizio principale, la difesa statale osserva che, in tesi del rimettente, la questione troverebbe avallo negli interventi di questa Corte che hanno valorizzato le analogie tra le due fattispecie di rapina, in particolare la comune *ratio* di punire più severamente la contestuale aggressione al patrimonio e alla persona (sentenze n. 86 del 2024, n. 260 del 2022, n. 190 del 2020; ordinanza n. 111 del 2021).

Proprio alla luce di tale *ratio*, il rimettente reputa irragionevole che, in assenza dell'impossessamento, quando la lesione del possesso altrui non sia compiutamente verificata, la rapina propria risulti soltanto tentata, mentre la rapina cosiddetta impropria è già consumata.

3.2.- Secondo l'interveniente, tuttavia, il giudice *a quo* non avrebbe tenuto conto della natura di reato complesso della rapina, che, nella forma di rapina cosiddetta impropria, si compone delle stesse condotte della rapina propria, con la differenza che è invertita la sequenza temporale ed è perciò diversa la direzione finalistica del comportamento violento o minaccioso.

Presupposto di entrambe le fattispecie è che l'agente non abbia il possesso della cosa che intende sottrarre, ed è centrale il ruolo assunto dalla condotta di violenza o minaccia alla persona, che nel caso della rapina propria precede lo spossessamento ed è ad esso funzionale, mentre nel caso della rapina impropria segue lo spossessamento, sicché la previsione dell'identico trattamento sanzionatorio si sottrae a qualsiasi censura di irragionevolezza.

3.3.- L'Avvocatura dello Stato sottolinea, poi, che nella fattispecie prevista dall'art. 628, secondo comma, cod. pen., l'assicurazione a sé o ad altri del possesso della cosa sottratta, o il procurare a sé o ad altri l'impunità, non costituiscono eventi del reato, bensì elementi soggettivi.

Nella rapina impropria, infatti, al dolo generico, consistente nella coscienza e volontà di adoperare violenza o minaccia, dopo l'illecita sottrazione della cosa, si aggiunge il dolo specifico della finalizzazione della violenza, o della minaccia, verso il possibile duplice obiettivo del definitivo impossessamento della cosa o della impunità.

Ne discenderebbe, logicamente, che la rapina impropria è consumata anche in assenza del definitivo impossessamento o della impunità, essendo sufficiente che il soggetto abbia agito al fine di conseguire l'uno o l'altro scopo.

3.4.- In ogni caso, secondo l'interveniente, sulle tematiche prospettate dall'odierno rimettente questa Corte si sarebbe già espressa nella sentenza n. 190 del 2020, nella quale è stato chiarito che la mancata instaurazione di una situazione possessoria in capo all'agente «nulla sottrae al nucleo comune ed essenziale delle forme di aggressione patrimoniale mediante violenza o minaccia», tanto più che «la mancanza di una nuova situazione di possesso è solo eventuale, perché la rapina impropria resta tale [...] anche quando l'agente consegue, sia l'impossessamento della cosa, sia l'impunità, approdando a una piena, nuova e indisturbata condizione di possesso». Il disvalore del fatto, nel reato di rapina, non è dunque condizionato dal perfezionamento “definitivo” dell'aggressione, «ma dalla contestualità e dal finalismo delle due componenti essenziali della condotta tipica» (punto 6.2. del Considerato in diritto).

3.5.- L'Avvocatura dello Stato dissente, infine, dall'argomento speso dal rimettente per sostenere l'incertezza sulla qualificazione giuridica del fatto oggetto di contestazione nel giudizio *a quo* - se rapina impropria consumata o tentata - per essersi realizzata l'attività di sottrazione della merce sotto il costante controllo del personale di sorveglianza del supermercato. In proposito, è richiamata la giurisprudenza di legittimità, secondo cui il tentativo di rapina impropria è configurabile soltanto nel caso in cui l'agente, dopo avere compiuto atti idonei alla sottrazione della cosa altrui, non portati a compimento per cause indipendenti dalla propria volontà, adoperi violenza o minaccia nei confronti di quanti cerchino di ostacolarlo, per assicurarsi l'impunità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 aprile-12 settembre 2012, n. 34952).



4.- In conclusione, non sussisterebbe la prospettata violazione dell'art. 3 Cost. in relazione al trattamento sanzionatorio della rapina impropria (è richiamata Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 16-29 aprile 2015, n. 17827), risultando priva di fondamento la lettura della fattispecie astratta proposta dal rimettente.

Considerato in diritto

5.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui richiede che la condotta violenta o minacciosa sia tenuta «immediatamente dopo la sottrazione», anziché «immediatamente dopo l'impossessamento».

5.1.- Il dubbio del rimettente investe la struttura del delitto di rapina cosiddetta impropria, come delineata dall'art. 628, secondo comma, cod. pen., e muove dal raffronto con la rapina propria, di cui al primo comma dello stesso art. 628 cod. pen.

Le due forme di rapina si differenzerebbero con riferimento alla soglia di consumazione, che sarebbe più arretrata nella rapina cosiddetta impropria, con ricadute sulla configurazione della fattispecie tentata e, in definitiva, sull'irragionevolezza della sottoposizione al medesimo trattamento sanzionatorio, a fronte di livelli diversi di aggressione al bene protetto.

La rapina impropria, osserva il giudice *a quo*, è consumata con la sottrazione della cosa altrui, cui segua la condotta violenta o minacciosa, senza necessità di impossessamento, neppure momentaneo, da parte dell'agente; diversamente, la rapina propria, in assenza di impossessamento, non raggiunge la soglia di consumazione, rimanendo al livello di tentativo.

5.2.- La questione ha ricadute immediate nel giudizio principale, nel quale si procede nei confronti di F. R., imputato del reato di rapina impropria, perché, «immediatamente dopo aver sottratto dai banconi espositivi del supermercato [...] alcuni prodotti alimentari [...], averli occultati all'interno del proprio zaino ed essersi allontanato varcando la c.d. "uscita senza acquisti", per assicurarsi il possesso della merce sottratta adoperava violenza nei confronti dapprima dell'addetto alla vigilanza A. D.S. e poi anche del direttore A. Z.», entrambi intervenuti per fermarlo, sottoporlo a controllo e recuperare l'eventuale refurtiva.

5.3.- Il rimettente ritiene che la mera sottrazione, avvenuta oltretutto in un contesto sottoposto a videosorveglianza, dovrebbe essere sussunta nella fattispecie tentata.

Nell'impossibilità di adottare una interpretazione costituzionalmente conforme - che confliggerebbe con il dato testuale e con il relativo diritto vivente - chiede a questa Corte di intervenire sulla disposizione censurata, allo scopo di allineare i requisiti per la consumazione della rapina impropria a quelli previsti per la rapina propria, pur nella sequenza invertita, prevedendo che la violenza o minaccia segua «immediatamente dopo l'impossessamento» della cosa altrui. Ciò gli consentirebbe di riqualificare il fatto contestato nel giudizio principale alla stregua di tentata rapina impropria.

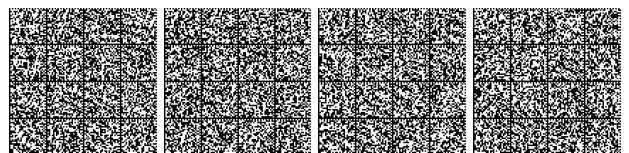
6.- Non sussistono profili preliminari di inammissibilità rilevabili d'ufficio, né l'interveniente Avvocatura generale dello Stato ha formulato eccezioni in tal senso.

La questione è, dunque, ammissibile, ma non è fondata.

7.- L'esame del merito deve muovere dalla ricognizione del quadro normativo e della giurisprudenza di questa Corte, che, come anche ricordato dal rimettente, ha esaminato più volte negli ultimi tempi la compatibilità dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., con plurimi parametri costituzionali, in particolare con l'art. 3 Cost., nel raffronto con la fattispecie della rapina propria, stante la previsione del medesimo trattamento sanzionatorio.

Il reato di rapina ha conosciuto, infatti, un progressivo inasprimento del trattamento sanzionatorio, che ha interessato principalmente il minimo edittale della reclusione: in origine determinato in tre anni, successivamente aumentato a quattro anni dall'art. 1, comma 8, lettera *a*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), e ulteriormente incrementato a cinque anni dall'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa). Ciò ha fatto riemergere discussioni teoriche e contrasti, peraltro mai del tutto risolti, tra dottrina e giurisprudenza riguardo proprio alla fattispecie della rapina impropria, che è strutturata secondo una sequenza invertita rispetto alla rapina propria, non del tutto sovrapponibile quanto agli elementi costitutivi.

Infatti, l'art. 628 cod. pen., al primo comma, configura il delitto di rapina propria nei seguenti termini: «[c]hiunque, per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto, mediante violenza alla persona o minaccia, s'impadronisce della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la multa da euro



927 a euro 2.500»; al secondo comma definisce la rapina impropria, prevedendo che «[a]lla stessa pena soggiace chi adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione, per assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta, o per procurare a sé o ad altri l'impunità».

7.1.- L'elemento comune alle due forme di rapina, secondo la ricostruzione ormai assunta a diritto vivente, è dato dall'utilizzo di una condotta violenta o minacciosa nel medesimo contesto di aggressione patrimoniale: si tratta, infatti, di reato complesso, nel quale sono unificate condotte che costituirebbero autonomi reati (furto, violenza privata, minaccia). La fattispecie definita "impropria" si connota in ciò che, al contrario di quella delineata al primo comma dell'art. 628 cod. pen., la violenza o la minaccia sono esercitate non per sottrarre la cosa mobile altrui, ma solo a sottrazione compiuta, nell'immediatezza di questa, e con uno scopo diverso: assicurare il possesso della cosa, oppure garantire l'impunità dell'autore del fatto o di terze persone. L'aggressione contestuale alla persona e al patrimonio avviene, dunque, secondo una sequenza invertita rispetto alla rapina propria.

7.2.- Con la sentenza a sezioni unite penali n. 34952 del 2012, la Corte di cassazione ha confermato l'orientamento tradizionale e maggioritario, secondo il quale la rapina impropria si consuma con la sottrazione, in conformità alla *ratio* dell'incriminazione e alla struttura del dolo specifico - che esige un finalismo della condotta violenta o minacciosa orientato al possesso o all'impunità - senza peraltro imporre che lo scopo sia effettivamente conseguito.

Ciò consente di ritenere possibile l'interazione tra la previsione generale dell'art. 56 cod. pen. e quella particolare del secondo comma dell'art. 628 cod. pen.: l'incompiutezza tipica del tentativo può riguardare, nel reato complesso, uno o più degli elementi necessari per la consumazione del reato.

In conclusione, secondo il diritto vivente, si ha tentativo di rapina impropria se l'agente ricorre alla condotta violenta o minacciosa quando viene interrotta l'azione volta a sottrarre la res, con l'intento di conseguirla il possesso, nonostante l'azione di disturbo, o di garantirsi l'impunità. Se, invece, la sottrazione è compiuta prima della violenza o minaccia, il reato è consumato, indipendentemente dal successo dell'azione volta a consolidare il possesso della cosa o a procurare all'agente l'impunità.

L'interruzione della condotta di sottrazione può avvenire anche nella rapina propria e anche in tale ipotesi non si dubita della configurabilità del tentativo.

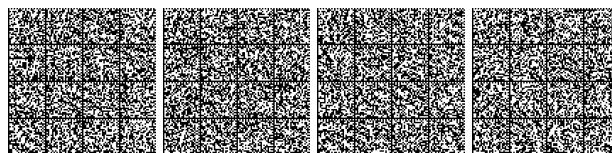
8.- Questa Corte, come già segnalato, ha esaminato le due fattispecie a raffronto, in particolare nella sentenza n. 190 del 2020.

In quel caso, i giudici rimettenti avevano rimarcato la diversità tra rapina propria e impropria sia sotto il profilo soggettivo delle condotte criminose, sia in riferimento alla soglia prevista di consumazione del reato, più arretrata nella rapina impropria e, come tale, produttiva di una lesione meno grave del bene oggetto di tutela, donde l'irragionevolezza della sottoposizione della rapina impropria al medesimo trattamento sanzionatorio previsto per la rapina propria.

Sullo specifico profilo oggi nuovamente in rilievo, della "anticipazione" del momento consumativo, la sentenza citata ha osservato che «[l']argomento relativo ai requisiti per la consumazione della rapina impropria, strettamente connesso al tema della configurabilità del delitto nella forma tentata, è stato oggetto di ampio dibattito, e anche di divergenze, in giurisprudenza e in dottrina. Nel diritto vivente, consolidatosi a seguito d'una pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione in punto di ammissibilità del tentativo (sentenza 19 aprile-12 settembre 2012, n. 34952), è ormai riconosciuto che il reato si consuma a seguito della sottrazione della cosa altrui, senza che sia necessaria l'instaurazione di una nuova e autonoma situazione di possesso in capo all'agente (da ultimo, *ex multis*, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 22 febbraio-8 marzo 2017, n. 11135). Del resto, soccorre nello stesso senso il dato letterale: l'art. 628 cod. pen. distingue tra sottrazione e impossessamento, includendo nel primo comma entrambi i fattori come elementi costitutivi sul piano materiale, e indicando invece l'impossessamento, nel secondo comma, quale obiettivo "da assicurare" mediante l'azione violenta o minacciosa, attuata "immediatamente dopo la sottrazione"» (punto 6.2. del Considerato in diritto).

Pur avendo dato atto della non perfetta sovrapposizione tra gli elementi costitutivi dei due reati, questa Corte ha ritenuto «priva di fondamento [...] la pretesa che una siffatta differenza imponga un diverso trattamento sanzionatorio delle due fattispecie, soprattutto perché l'opzione legislativa, che invece lo parifica, non è certo qualificabile come frutto di irragionevolezza manifesta, la sola che giustificerebbe l'intervento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 212, n. 155, n. 115, n. 112, n. 88 e n. 40 del 2019, nonché ordinanza n. 66 del 2020)» (ancora, punto 6.2. della sentenza citata).

8.1.- È vero che l'odierno rimettente non ragiona nella prospettiva anzidetta - non assume cioè l'irragionevolezza della previsione dell'identico trattamento sanzionatorio per entrambe le fattispecie di rapina - e contesta, invece, la sequenza prevista dal legislatore nella rapina impropria, che connette la condotta violenta o minacciosa alla sottrazione e non già all'impossessamento, sulla quale auspica l'intervento di questa Corte. Nondimeno, il suo argomentare in ordine all'asserito disallineamento delle due fattispecie di rapina rispetto al momento consumativo e, quindi, al tema della configurazione della fattispecie tentata, in luogo di quella consumata, rimane ancorato all'assunto che, in assenza di impossessamento, l'aggressione patrimoniale sarebbe meno grave.



Tale ricostruzione non può essere condivisa.

9.- Ribadito che, per costante orientamento di questa Corte, la definizione delle fattispecie astratte di reato è riservata alla discrezionalità del legislatore, le cui scelte sono sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2022, n. 62 del 2021 e n. 136 del 2020), nel caso in esame non ricorrono gli estremi dell'intervento richiesto.

9.1.- Come evidenziato dalla sentenza n. 190 del 2020, e ribadito nella successiva sentenza n. 260 del 2022, le due forme di rapina sono accomunate dall'elemento essenziale dell'utilizzo della violenza o minaccia in un contesto di aggressione patrimoniale, non dal grado di attuazione dell'aggressione medesima.

Nella logica del reato complesso, la definizione della fattispecie astratta della rapina impropria, che vede l'impossessamento come ultimo e solo eventuale segmento della sequenza, ed è pertanto consumata con la sottrazione, non risulta manifestamente irragionevole, essendo al contrario coerente con la già richiamata *ratio* dell'incriminazione (comune alla rapina propria).

L'impossessamento, nella rapina impropria, può non concretizzarsi affatto, sia per scelta dell'agente, che usi violenza o minaccia al solo scopo di garantirsi l'impunità, sia per intervento di terzi, che ne impediscano la realizzazione, e in tutte queste evenienze non è dubitabile che si sia in presenza di ipotesi di rapina impropria consumata.

La fattispecie tentata rimane configurabile nei termini indicati dal già richiamato diritto vivente, condiviso da questa Corte, qualora l'agente, subito dopo avere compiuto atti idonei alla sottrazione della cosa altrui, non portati a compimento per cause indipendenti dalla sua volontà, adoperi violenza o minaccia.

9.2.- In questa prospettiva risulta irrilevante il contesto nel quale avviene la sottrazione, se sottoposto o no a controllo dell'avente diritto, eventualmente a mezzo di videosorveglianza e personale di vigilanza. Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, la sottrazione, quale mera apprensione materiale della cosa altrui, senza il conseguimento del potere di disporre in autonomia neppure per un tempo minimo, non è impedita dal controllo dell'avente diritto (Cass., n. 40276 del 2024 e n. 15584 del 2021).

10.- Non sussiste, pertanto, la denunciata irragionevolezza dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui, diversamente da quanto previsto nel primo comma per la rapina propria, non esige, ai fini della consumazione del reato, l'impossessamento della cosa altrui.

11.- Alla luce di quanto esposto, la questione deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260045



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 marzo 2026
(della Regione Emilia-Romagna)

Bilancio e contabilità – Disabilità – Istruzione – Legge di bilancio 2026 – Prevista definizione del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 66 del 2017, nonché con certificazione di disabilità precedente all'applicazione delle Linee guida di cui al medesimo art. 5, comma 6 – Previsione che il livello essenziale delle prestazioni (LEP) garantisce un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione – Previsione che costituisce contenuto del LEP, quale sua componente fondamentale, il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale, da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI), ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 66 del 2017 – Previsione che entro il 31 dicembre 2027, il registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato delle ore prestate dagli assistenti all'autonomia e alla comunicazione e degli utenti assistiti, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, è alimentato con i dati raccolti dal Ministero dell'istruzione e del merito, attraverso il Sistema informativo dell'istruzione (SIDI) – Previsione che con decreto interministeriale dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, sono definiti i criteri tecnici e le modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nel suddetto registro nazionale, nonché le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all'autonomia e alla comunicazione a livello territoriale – Previsione che il registro nazionale è alimentato dai dati del piano educativo individualizzato (PEI) già trasmessi dalle istituzioni scolastiche nell'ambito dei flussi informativi esistenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – Previsione che tutti gli enti territoriali nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell'inclusione scolastica, assicurano l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri – Previsione che, con uno o più decreti dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito, il Ministro dell'interno e l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla competente Commissione tecnica per i fabbisogni standard, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono ripartite le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 di cui al comma 709 dell'art. 1 della legge di bilancio 2026 e al successivo raggiungimento del LEP – Previsione che all'attuazione dei commi da 706 a 710 dell'art. 1 della legge di bilancio 2026 si provvede a valere sulle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge n. 213 del 2023, afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della legge medesima, sulle risorse del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, di cui all'art. 1, comma 496, lettera a), della legge n. 213 del 2023, e sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci – Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative – Missione “14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)”, Programma 14.1 “Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio” (24.5), Azione “Politiche per la famiglia e le disabilità” in cui viene collocato lo stanziamento relativo al “Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità”.

- Legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), artt. 1, commi da 706 a 711, e 3 e annessa Tabella 2.



Ricorso della Regione Emilia-Romagna (codice fiscale n. 80062590379), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* Michele De Pascale, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del 2 marzo 2026, n. 279 (all. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente atto secondo le norme vigenti, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale: FLCGDM45C06L736E; PEC: giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it; telefax per le comunicazioni 049-8776503) del Foro di Padova e dall'avv. Andrea Manzi (codice fiscale: MNZNDR64T26I804V; PEC: andreamanzi@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Alberico II n. 33,

contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è istituzionalmente domiciliato,

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, della legge 30 dicembre 2025, n. 199, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 2025, n. 301 - Serie generale - recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028», in relazione alle disposizioni dell'art. 1, commi 706, 707, 708, 709, 710 e 711, nonché in relazione all'art. 3 con riferimento al disposto dello Stato di previsione delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze, Missione 14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» - Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio», Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», Tabella 2, nelle parti e sotto i profili precisati nell'esposizione in diritto;

per violazione dei seguenti articoli della Costituzione:

2, 3, primo e secondo comma; 5; 32, 34 e 38; 81, primo, terzo e quarto comma; 97, primo e secondo comma; 114; 116, terzo comma; 117, commi primo, secondo, lett. *m*) e *p*), terzo e quarto; 118, primo e secondo comma; 119, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma; 120, secondo comma;

nonché dei principi costituzionali di ragionevolezza, di sussidiarietà (articoli 3, secondo comma, e 118 della Costituzione) e di leale collaborazione (art. 120 della Costituzione), e in quanto occorra, per violazione dell'art. 117, comma primo, della Costituzione, in riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 2025, n. 301 - Serie generale - è stata pubblicata la legge 30 dicembre 2025, n. 199, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028.

Nei commi da 706 a 711 l'art. 1 di tale legge contiene le disposizioni in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva che formano oggetto del presente giudizio o comunque rilevano in esso.

Di tali disposizioni conviene dunque, in primo luogo, proporre una esposizione ragionata.

1. Il LEP in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva.

Il comma 706, formando una sorta di introduzione programmatica, enuncia che «ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, è definito il livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, nonché con certificazione di disabilità precedente all'applicazione delle Linee guida di cui al medesimo art. 5, comma 6».

Così individuato l'oggetto del LEP, alla «definizione» del livello essenziale è dedicato il successivo comma 707.

Secondo il primo periodo di tale disposizione «il LEP garantisce un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione». Come si vede, qui è meramente enunciata la «funzione» del LEP.

Il secondo periodo individua quale «componente fondamentale» del LEP «il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale, da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI), ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66».

Ne consegue che il numero di ore, pur essendo la componente fondamentale del LEP, non è individuato né è individuabile nella sua consistenza, potendosi dedurre solo a posteriori dalla sommatoria dei singoli Piani educativi individualizzati. Inoltre, esso non è affatto attualmente «determinato» (nel senso dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione), ma è da assicurare, come dispone ancora il secondo periodo del comma, «in via progressiva» e limitatamente alle «risorse disponibili». Dunque, il LEP non è un LEP.



Il terzo e ultimo periodo del comma 707 precisa che «sono, altresì, componenti fondamentali del LEP l'impiego di personale in possesso del profilo professionale individuato ai sensi dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 66 del 2017 nonché il rispetto degli standard qualitativi individuati ai sensi del comma 5-bis del medesimo art. 3».

Con tali riferimenti alla disciplina di base in materia (il decreto legislativo richiamato detta, infatti, le Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità) si assegnano dunque alla tematica dei LEP la qualificazione del personale e gli standard qualitativi previsti, senza peraltro nulla ulteriormente precisare o quantificare.

Il comma 708 riguarda il registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato delle ore prestate dagli assistenti all'autonomia e alla comunicazione e degli utenti assistiti, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e alimentato con i dati raccolti dal Ministero dell'istruzione e del merito, attraverso il Sistema informativo dell'istruzione (SIDI), e in particolare attraverso i dati dei PEI trasmessi dalle istituzioni scolastiche nell'ambito dei flussi informativi.

Esso forma oggetto della presente impugnazione limitatamente alla disposizione del secondo periodo, ai sensi del quale «con decreto dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell'istruzione e del merito, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, sono definiti i criteri tecnici e le modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nel registro nazionale [...], nonché le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all'autonomia e alla comunicazione a livello territoriale».

Sembra evidente, infatti, che la palese connessione con le funzioni cui sono chiamate le regioni e gli altri enti territoriali richiede, a titolo di leale collaborazione, l'intesa con la Conferenza Stato Regioni o con la Conferenza Unificata: non apparendo sufficiente, ad avviso della ricorrente Regione, un mero parere istruttorio, che pure sarebbe una pur minimale forma di coinvolgimento.

Il comma 709 reca la disciplina destinata ad operare per gli anni 2026 e 2027 «nelle more della piena operatività del registro di cui al comma 708, quali misure propedeutiche all'implementazione del LEP finalizzate a favorire l'attivazione e il potenziamento delle attività di assistenza all'autonomia e alla comunicazione».

In questa prospettiva, la disposizione afferma che «in via transitoria, è individuato uno specifico obiettivo di servizio teso a garantire l'avvio di tale servizio negli enti territoriali dove è più carente» (primo periodo, enfasi aggiunta) e che «a tal fine, tutti gli enti territoriali nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell'inclusione scolastica, assicurano l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri» (secondo periodo).

Il terzo periodo precisa che «restano salvi l'integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio».

Il comma 710 riguarda specificamente il finanziamento della fase «transitoria» 2026/2027, al quale sono destinate «le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213», le quali «concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 di cui al comma 709 del presente articolo e al successivo raggiungimento del LEP».

Lo stesso comma dispone che tali risorse sono ripartite «con uno o più decreti dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito, il Ministro dell'interno e l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Il comma 711, infine, riguarda genericamente le risorse destinate «all'attuazione dei commi da 706 a 710 del presente articolo», e dispone che ad essa «si provvede a valere sulle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213, sulle risorse del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, di cui all'art. 1, comma 496, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213, e sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci» (enfasi aggiunta).

2. L'art. 3, con riferimento allo Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.



Può essere utile premettere che a partire dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021, art. 1, commi 179 e 180) e fino al 2023 esisteva un fondo dedicato e autonomo denominato esplicitamente «Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità», iscritto nello stato di previsione del MEF. Invece, dal 2024, con la legge di bilancio 2024 (legge n. 213/2023, art. 1, comma 210), tale fondo è stato abolito insieme ad altri tre fondi settoriali - il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, il Fondo per il sostegno del ruolo di cura del caregiver familiare e il Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia - e le loro risorse sono confluite nel nuovo «Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità».

Questo nuovo Fondo unico è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nella nuova disciplina la spesa per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione nel 2024 figurava nella Tabella n. 2 (MEF) non in modo autonomo come in passato, ma inglobata nel Fondo unico, sotto la Missione «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», con successivo trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che poi gestisce i riparti verso Comuni e Regioni. In conseguenza di ciò la voce specifica della Tabella n. 2 è quindi diventata più difficile da leggere rispetto agli anni precedenti, proprio perché la fusione dei fondi ne ha oscurato la destinazione specifica.

Comunque, facendo riferimento all'art. 3, della legge n. 199/2025, e in particolare allo Stato di previsione delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze (per la successiva gestione in capo alla Presidenza del Consiglio), risulta che al Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio» (il quale include l'Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», facente parte della Missione indicata come «14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia») nella Tabella 2 allegata allo Stato di previsione è dedicato uno stanziamento di competenza pari a complessivi euro 602.330.809 per l'esercizio finanziario 2026, euro 754.492.330 per l'esercizio finanziario 2027 ed euro 699.482.460 per l'esercizio finanziario 2028.

La Tabella 2 non consente ulteriori affinamenti dell'articolazione della spesa. Tuttavia, secondo quanto risulta alla ricorrente Regione, per rinvenire il finanziamento della specifica azione relativa alla assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, in questione nel presente giudizio, occorre fare riferimento al capitolo «1431 - Somma da trasferire alla Presidenza del Consiglio per il Fondo Unico per l'inclusione delle persone con disabilità», il quale disporrebbe di uno stanziamento di competenza pari a euro 418.664.995 per il 2026, euro 378.644.995 per il 2027 e ad euro 328.644.995 per il 2028.

È pacifico che tali stanziamenti non solo sono decrescenti, ma coprono - come la ricorrente Regione si riserva di ulteriormente documentare nel corso del giudizio, una parte esigua della spesa complessiva implicata dall'asserito LEP di cui all'art. 1, commi 706 ss. della legge n. 199 del 2025: la parte maggiore essendo invece costituita dagli apporti locali delle Regioni e dei Comuni, come del resto è riconosciuto dallo stesso art. 1, commi 706 ss.

3. La situazione specifica della Regione Emilia-Romagna.

La situazione specifica della Regione Emilia-Romagna è documentata dalla Nota che forma l'allegato 2.

Sin da subito si sottolineano, ad avvalorare le considerazioni che seguono nella parte in Diritto, le seguenti considerazioni finali della Nota:

«Dal confronto dei dati delle risorse statali 2025 (di cui al decreto 8 ottobre 2025) trasferite alla Regione (9,9 milioni di euro) con la spesa per assistenza agli alunni della secondaria di secondo grado (29,5 milioni) risulta un'incidenza delle risorse statali sulla spesa di quasi il 34%» (enfasi aggiunta).

«Dal confronto dei dati delle risorse statali 2025 (di cui al decreto 21 ottobre 2025) trasferite a tutti i Comuni dell'ER (7,2 milioni di euro) con la spesa per assistenza agli alunni dall'infanzia fino alla secondaria di primo grado (104,8 milioni) risulta un'incidenza delle risorse statali sulla spesa di circa il 7%» (enfasi aggiunta).

Ad avviso della ricorrente Regione, le disposizioni sopra esposte sono costituzionalmente illegittime per violazione dei parametri menzionati in epigrafe, nelle parti e sotto i profili di seguito illustrati, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 706 e 707, in combinazione con il comma 711, e con l'art. 3, con l'annessa Tabella 2, con particolare riferimento alla Missione «14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio» (24.5), Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità» in cui viene collocato lo stanziamento relativo al «Fondo speciale per l'inclusione delle persone con disabilità» (da trasferirsi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, cap. 1431), per violazione degli articoli 3, primo comma, e 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, con ridondanza sulle competenze regionali e locali.



Ad avviso della Regione Emilia-Romagna le disposizioni indicate in rubrica sono costituzionalmente illegittime in primo luogo nella parte in cui, in violazione della norma sulla competenza esclusiva sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e in contrasto con la logica costituzionale del LEP, fissano un livello di prestazione che non è finanziato dallo Stato e non è garantito in modo eguale sul territorio nazionale. Palese risulta, a suo avviso, il contrasto dell'art. 3, primo comma, sotto il profilo della eguaglianza, e dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione.

Si rileva innanzi tutto, sul piano della legittimazione all'impugnazione - (i) la ridondanza di tali violazioni sull'esercizio delle competenze legislative e amministrative regionali in materie proprie della regione, quali le materie concorrenti della «istruzione», della «tutela della salute» e delle «professioni» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) e le materie residuali della assistenza sociale e del trasposto scolastico (art. 117, quarto comma, della Costituzione); (ii) la ridondanza anche sulla autonomia amministrativa dei comuni e delle province, che in tali settori dispongono di funzioni (art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione), anche fondamentali (art. 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione, come attuato), oltre che (iii) l'incisione della autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali del suo territorio. In relazione alla lesione dell'autonomia degli enti locali, la Regione precisa di essere legittimata a far valere le predette violazioni, come riconosciuto dai noti e stabilizzati orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

La ricorrente osserva che i LEP debbono essere integralmente finanziati con risorse a carico dello Stato e che non è legittimo qualificare come determinazione di un LEP, con cui ne consegue sia in punto di conformazione della prestazione, sia vincolo alla erogazione della medesima, sia di responsabilità dell'ente regionale (su cui vedi *infra* punto VIII), sia di invero delle condizioni di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione (su cui vedi *infra* punto VII), quello che è un mero passo procedurale rivolto ad una futura definizione del LEP.

Va ricordato che i LEP rappresentano la determinazione vincolante di contenuti imprescindibili nell'esercizio della competenza regionale sia nella regolazione delle materie regionali, in quanto la conformazione della prestazione deve rispondere al modello statale, sia nella cura concreta degli interessi, in quanto la prestazione deve essere erogata, sia nella decisione di spesa, perché l'ente territoriale è tenuto a finanziare il livello di assistenza definito dal legislatore statale.

La legge statale, dunque, nella determinazione dei livelli essenziali deve stare all'interno dei binari definiti dalla competenza statale esclusiva, e adempiere ai doveri correlati alla ridetta competenza: senza di che, semplicemente, essa non è legittimata a qualificare come livello essenziale delle prestazioni ciò che non lo è.

I LEP sono oggetto di una determinazione politica da parte dello Stato (previncolata dal contenuto essenziale del diritto, che rimane comunque distinto dal livello essenziale: *cfr.* sentenza n. 192 del 2014) ed individuano contestualmente il livello di eguaglianza nel godimento di diritti (in questo caso sociale) in base alle risorse disponibili, che lo Stato deve mettere a disposizione degli enti territoriali che hanno la competenza funzionale per materia.

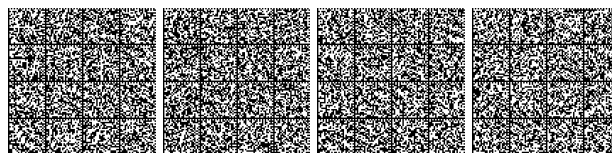
Le norme impugnate, anziché definire il LEP, contestualmente quantificando e stanziando le corrispondenti risorse, partono dalla definizione del livello in una «misura» (se si considera tale quella che sarà poi stanziata nella Tabella 2 allegata allo Stato di previsione del Ministero dell'Economia) che comunque già riconosce (i) la mancanza della necessaria base conoscitiva (comma 708), (ii) il difetto delle risorse statali necessarie per assicurare il livello determinato (comma 711, in combinazione con l'art. 3), (iii) la necessità di utilizzare all'uopo fondi locali, (iv) la conseguente diseguaglianza territoriale nella erogazione della prestazione (assicurata nell'ambito delle risorse, anche locali, disponibili, e dunque non in modo uniforme, bensì «a macchia di leopardo»).

Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione che non consente questo, e dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, stante la disparità di trattamento sul territorio nazionale in relazione ad un aspetto – il livello essenziale di godimento di un diritto sociale – ma su cui la Costituzione esige eguaglianza.

Circa la dimostrazione della insufficienza dello stanziamento previsto nell'art. 1, comma 711, e nell'art. 3 e relativa tabella indicata in rubrica, si versa qui in un caso scolastico di «autoevidenza» della insufficienza delle risorse, sicché non è richiesta alla Regione ricorrente ulteriore prova della impossibilità di esercitare le funzioni imposte dalla legge statale.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, «si è affermato il principio secondo cui grava sulla regione, che contesti le modalità con cui il legislatore statale ha stabilito una determinata riduzione di risorse, presuntivamente tale da impedire o rendere difficile l'esercizio delle sue funzioni - l'onere di fornire una adeguata prova di tale situazione, sempre che quest'ultima non si desuma in maniera «autoevidente» dalla stessa formulazione della disposizione statale oggetto di censure» (sentenza n. 133 del 2024).

La prova, a ben vedere, è data dalle stesse dichiarazioni (di natura per così dire «confessoria») contenute nei commi 707 («assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente») e 711 (attuazione del livello anche a valore «sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispet-



tivi bilanci), nonché, per la fase transitoria, nel comma 709 (sia ove fa riferimento alla «integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o [con] il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio», sia in combinazione con il comma 711, che fa riferimento alle risorse del bilancio regionale per tutti i commi precedenti e quindi anche per la fase transitoria) e nel comma 710 (ove, in relazione al più modesto obiettivo di servizio si chiarisce che le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, «concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 di cui al comma 709 del presente articolo»: sottolineatura aggiunta).

L'illegittimità denunciata ridonda in lesione delle competenze regionali nelle materie concorrenti della istruzione e, per i profili legati al benessere psico-fisico del disabile, della tutela della salute, nonché quella delle «professioni» per la definizione delle professionalità coinvolte (art. 117, terzo comma, della Costituzione e 118 della Costituzione) e delle competenze regionali (art. 117, quarto comma, della Costituzione) e amministrative regionali e comunali (art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione) nelle materie della assistenza sociale e del trasposto scolastico, parimenti intersecata dal LEA.

Sempre di riflesso, è violata anche l'autonomia finanziaria della regione e dei suoi enti locali (art. 119, primo e secondo comma, della Costituzione), perché le norme impugnate, abusando del potere di qualificazione delle prestazioni, imprimono una destinazione specifica a risorse disponibili dei bilanci locali e comportano ulteriori impegni di spesa, anche non coperti, fondando la pretesa degli amministratori di essere ammessi al godimento della prestazione.

II. Illegittimità dell'art. 1, comma 711, in connessione con il comma 706, e dell'art. 3 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative), nella parte in cui dispongono uno stanziamento insufficiente e utilizzano risorse locali per finanziare il LEP, per violazione dell'art. 3, commi primo e secondo, della Costituzione e del principio di ragionevolezza ivi sancito, e degli articoli 2, 5, 81, primo, terzo e quarto comma, 97, primo e secondo comma, e 114 della Costituzione.

Precisato che con il richiamo all'art. 3 si fa riferimento allo Stato di previsione del Ministero dell'economia (e in particolare all'annessa Tabella 2, con riferimento alla Missione «14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio» (24.5), Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità» in cui viene collocato lo stanziamento relativo al «Fondo speciale per l'inclusione delle persone con disabilità», cap. 1431), la Regione ritiene che le norme con cui il legislatore ha preteso di definire il LEP in assenza di adeguata base conoscitiva (documentata dallo stesso comma 708, che mostra lo stato *in fieri* persino della più elementare base di dati in materia) e soprattutto in assenza di sufficiente provvista finanziaria statale siano illegittime non solo come abuso della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione (v. motivo precedente), ma anche per violazione di altri plurimi principi e norme costituzionali.

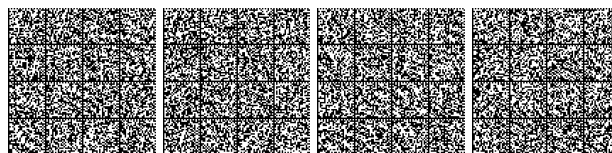
Anzitutto, vanno denunciate come lesione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza da un lato l'illogicità della fissazione di un livello prima di aver acquisito i dati del costo e quindi prima di aver potuto valutare costi e risorse disponibili (lo dichiara l'art. 1, comma 708), dall'altro un vero e proprio sviamento della funzione legislativa, che non persegue la finalità cui la Costituzione, in questo caso, funzionalizza la legge statale adottata nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione (cioè definire livelli dei diritti civili sociali che possano effettivamente essere garantiti su tutto il territorio nazionale). Qui il livello essenziale è meramente descrittivo del differenziato esistente, e certamente non garantito in modo uniforme.

Inoltre, il metodo di legislazione seguito, consistente nell'inversione logico-temporale per cui la determinazione politica del livello precede, e non segue, la quantificazione e il reperimento delle risorse, ed è fin da subito imposta alla regione e agli enti locali con il sequestro delle loro risorse – è palesemente contrario alle esigenze dell'autonomia e del decentramento e dunque in violazione dell'art. 5 della Costituzione, perché per effetto di questo *modus procedendi* che salta le tappe necessarie gli enti locali vengono condizionati fin da subito e in assenza dei presupposti costituzionali.

Violati sono anche il principio solidaristico, scolpito nell'art. 2 della Costituzione proprio in corrispondenza con il riconoscimento dei diritti inviolabili, e il principio di eguaglianza sostanziale, perché le regioni e gli enti locali vengono in sostanza «lasciati da soli», nell'assicurare prestazioni che il legislatore afferma essenziali e proprio in quanto tali prescrive, e che non da oggi sono disciplinati non solo come compito dell'amministrazione ma come diritto della persona affetta da disabilità (v. art. 13, legge n. 104 del 1992 e Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18).

D'altronde, il criterio delle «risorse localmente disponibili» e dunque della «spesa storica» degli enti locali perpetua le disuguaglianze, anziché rimuoverle, come invece prescrive l'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

Ancora, sono violati i principi di cui all'art. 97, primo e secondo comma, della Costituzione, e 119, primo comma, della Costituzione, sia in relazione alla copertura delle funzioni amministrative, sia in relazione al buon andamento della azione amministrativa. Infatti, la palese scopertura finanziaria del livello impedisce alla amministrazione regio-



nale e locale di erogare ciche sarebbe richiesto dalla legge statale, costringendo la p.a. a scegliere se erogare il servizio in assenza di copertura o se erogarlo solo con le risorse disponibili, violando in questo modo la qualificazione della prestazione nei termini di essenzialità ed esponendosi a picche probabili azioni da parte dei soggetti beneficiari del livello.

Infine, sono violati i principi costituzionali in materia di copertura delle spese (art. 81, terzo comma, della Costituzione) e di bilancio (art. 81, primo e quarto comma, della Costituzione) e conseguentemente l'autonomia politica della Regione e l'autonomia degli enti locali (art. 114 della Costituzione).

Anzitutto, le norme impugnate non danno integrale copertura alla spesa che esse prevedono, in violazione del canone sancito dall'art. 81, terzo comma, della Costituzione, per cui «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

Qui la legge, come si è visto, certamente non dà sufficiente copertura al livello che essa pure qualifica come essenziale; inoltre, essa dà una (solo parziale) copertura con il bilancio di soggetti terzi, ma tale operazione è impedita, oltre che dall'art. 81, terzo comma, della Costituzione, anche dai principi costituzionali sulla trasparenza e sulla responsabilità politica dei bilanci, ricavabili dagli articoli 81, primo e quarto comma, della Costituzione, e dall'art. 119, primo comma, della Costituzione. La strumentalizzazione delle risorse di altri enti da parte dello Stato, infatti, rende non trasparente la stessa responsabilità politica degli organi rappresentativi chiamati ad approvare i bilanci.

Per la ridondanza dei vizi qui prospettati sulla autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni e sulla autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali si rinvia, per sinteticità, a quanto si è allegato alla fine del precedente motivo di impugnazione; per l'incidenza sull'autonomia di bilancio degli enti territoriali si rimanda, invece, a quanto sarà dedotto *infra* al punto successivo.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, in combinazione con i commi 706 e 707, nella parte in cui cattura risorse regionali e locali per finanziare un livello essenziale delle prestazioni, per violazione dell'autonomia finanziaria regionale e degli enti locali (art. 119 della Costituzione), del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, della Costituzione) e del principio di integrale finanziamento a carico dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni.

Nel presente motivo la Regione contesta specificamente il modello di finanziamento del livello essenziale fondato sulla «cattura» di risorse locali.

La ricorrente ritiene, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (da ultimo sentenza n. 192 del 2024) e di quanto stabiliscono i principi recati dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119» (specialmente negli articoli 8 e 9 per le regioni e 11 per gli enti locali in punto di integrale finanziamento dei LEP a carico dello Stato, anche a mezzo del fondo perequativo), che lo Stato sia tenuto a finanziare con proprie risorse (trasferimenti, compartecipazioni a tributi erariali o fondo perequativo) i LEP in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

Per contro, le norme impugnate, dopo aver riconosciuto che le risorse statali non bastano, sequestrano e vincolano i fondi stanziati dalle regioni e degli enti locali, impedendo loro di imprimere una diversa destinazione - o, in ipotesi, un diverso impiego con le stesse finalità - in ragione del vincolo costituzionale conseguente alla etichettatura della prestazione configurata dai commi 706 e 707 come essenziale.

Di qui anche la violazione dell'autonomia finanziaria, intesa nel suo aspetto essenziale di decisione in ordine all'impiego di risorse proprie.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709 e 710, in combinazione con il comma 711, della legge n. 199 del 2025, per violazione degli articoli: 117, secondo comma, lett. *m*); 117, terzo e quarto comma; 118, primo e secondo comma, della Costituzione. Violazione altresì dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, primo, secondo, terzo, quarto comma, della Costituzione.

Come esposto in *Fatto*, l'art. 1, comma 709, individua uno specifico «obiettivo di servizio» teso ad assicurare l'avvio di tale servizio negli enti territoriali dove è più carente. La disposizione stabilisce, infatti, che «tutti gli enti territoriali nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell'inclusione scolastica» - e dunque anche la Regione Emilia-Romagna e molti comuni del suo territorio - «assicurano l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri».

Sin qui appare che il finanziamento del servizio sia posto a carico dello Stato: senonché il periodo successivo aggiunge, alquanto ambigualmente, che «restano salvi l'integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio».



Invero, se tale «salvezza» fosse intesa in senso meramente facoltizzante, di essa non vi sarebbe stato, ovviamente, alcun bisogno: essendo ovvio che la Regione e i Comuni possono erogare prestazioni oltre il livello essenziale, ove ne abbiano la possibilità senza venir meno ad alcun servizio dovuto in ogni settore.

Si giustifica perciò il timore che la salvezza in questione non sia salvezza per la Regione e per i comuni, bensì – per così dire – «salvezza per lo Stato»; e tale timore risulta rafforzato dalla combinazione con il comma 711: il quale, come si è detto, «cattura» le risorse locali, anche ai fini di cui al qui impugnato comma 708, visto che esso fa riferimento «all’attuazione dei commi da 706 a 710» e dunque comprende la disposizione specificamente oggetto del presente motivo.

Tale opzione interpretativa è confermata anche dal comma 710, qui parimenti impugnato *in parte qua*, nel passaggio in cui si precisa che le risorse del Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità, di cui all’art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, afferenti alla finalità di cui all’art. 1, comma 213, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213, «concorrono in via progressiva al raggiungimento dell’obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 di cui al comma 709 del presente articolo e al successivo raggiungimento del LEP»: dove «concorrono» significa che tali risorse ne presuppongono altre; e dove «progressivamente» comporta riconoscimento della attuale insufficienza delle risorse. La formulazione costituzionalmente imposta è «garantiscono», non «concorrono progressivamente».

Per l’eventualità che risultasse fondata l’interpretazione *in malam partem* la Regione Emilia-Romagna impugna anche il comma 708, osservando che tale disposizione, ove prescrivesse un «obiettivo di servizio» obbligatorio per la regione e per gli enti locali e finanziandolo (anche) con risorse proprie della Regione e dei suoi enti territoriali, violerebbe una pluralità di norme costituzionali.

Anzitutto, proprio la modalità di finanziamento solo parziale ed eventuale, commisurata alla diversa realtà e capacità di spesa delle singole Regioni e dei singoli Comuni - e dunque per definizione differenziata sul territorio nazionale - rende impossibile l’invocazione del titolo competenziale del livello essenziale delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, cui normalmente (v. la legge n. 42 del 2009, in particolare l’art. 18) sono strumentali gli obiettivi di servizio.

Analogamente, non utile a giustificare la disposizione è la competenza statale sui principi fondamentali della materia, e ciò per lo stesso motivo, cioè per l’inidoneità del mezzo - sotto il profilo finanziario - ad assicurare quel minimo di uniformità sul territorio nazionale che è la ragione della competenza statale di cornice.

Per tali ragioni la compressione della autonomia legislativa (articoli 117, terzo comma, della Costituzione, per «istruzione» e «tutela della salute», ma anche «professioni», per le figure professionali coinvolte nella definizione del contenuto del LEP; quarto comma per i servizi di assistenza sociale) della Regione e delle competenze amministrative della Regione e degli enti locali (articoli 118, primo e secondo comma, della Costituzione) non è costituzionalmente giustificata, così come è ingiustificata la corrispondente limitazione della autonomia finanziaria degli stessi enti (articoli 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione) che sarebbe insita nel vincolo di destinazione impresso alle risorse regionali e locali dalla disposizione qui contestata.

In proposito si evidenzia che se lo Stato non potrebbe, in linea di principio e salve le eccezioni costituzionalmente ammissibili nell’attuale condizione di incompiuta attuazione dell’art. 119 della Costituzione, vincolare a determinati scopi le risorse statali che esso trasferisce se non nei limiti di cui al quinto comma dello stesso art. 119, *a fortiori* esso non potrà vincolare risorse proprie degli enti autonomi.

Violato sarebbe anche lo specifico principio sancito dall’art. 119, quarto comma, della Costituzione, secondo cui «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», considerato che la norma contestata imporrebbe alle amministrazioni uno specifico obiettivo di servizio (una prestazione che deve essere erogata) ma non assicura le risorse necessarie.

V. In subordine. Illegittimità costituzionale dei commi 706, 707, 709, e 711, nella parte in cui, affermando di definire il LEP relativo assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva e l’obiettivo di servizio, impongano contributi obbligatori alle regioni, in assenza di intesa con il sistema regionale (o, in subordine, in assenza di parere, o in ulteriore subordine, qualche altra forma di collaborazione) nella definizione del LEP e dell’obiettivo di servizio, per violazione del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione), dell’art. 5 della Costituzione, dell’autonomia finanziaria della regione e degli enti locali (art. 119, primo, secondo, terzo, quarto, quinto comma, della Costituzione), e del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, primo comma, della Costituzione.

La Regione, nei motivi precedenti, ha argomentato le ragioni per le quali il *modus procedendi* adottato dallo Stato per definire e finanziare il LEP relativo alla assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva e l’obiettivo di servizio, è costituzionalmente illegittimo.



In subordine, la Regione rileva che qualora codesta Corte ritenesse - anche a prescindere dalla qualificazione quale livello essenziale - legittima la fissazione discrezionale di un obiettivo politico da assicurare, senza una previa quantificazione dei costi e senza il previo reperimento delle risorse nel bilancio dello Stato, tale operazione, coinvolgendo anche l'autonomia finanziaria delle regioni, andrebbe condotta d'intesa con il sistema regionale, nella forma del coinvolgimento forte, e dunque con intesa, della Conferenza permanente Stato-regioni o della Conferenza unificata.

L'intesa dovrebbe coinvolgere sia la determinazione del livello della prestazione (e dunque il comma 707, illegittimo nella parte in cui, sia pure in modo indiretto e individualmente differenziato tramite riferimento ai PEI, fissa il livello, anziché rimetterne la fissazione ad una intesa), sia la definizione dell'obiettivo di servizio (e dunque il comma 709, analogamente illegittimo nella parte in cui lo individua direttamente, anziché affidarne la determinazione ad una intesa), sia, infine, la norma sulla destinazione delle risorse, che presuppone anch'essa il consenso degli enti interessati.

La ricorrente non ignora che secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale la funzione legislativa dello Stato sfugge alle procedure di concertazione (da ultimo la sentenza n. 192 del 2024).

Tuttavia, la recentissima giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte - e in particolare le sentenze n. 195 del 2024 e n. 152 del 2025 - hanno affermato la necessità di sentire la «voce delle regioni», attraverso gli appositi organismi di concertazione, in relazione alle decisioni statali di maggior impatto sul complesso della finanza pubblica.

In particolare, nella sentenza n. 152 del 2025, codesta ecc.ma Corte ha precisato che in relazione a determinazioni «che impattano in modo significativo sull'autonomia finanziaria delle regioni» (si trattava in quel caso, del contributo alla finanza pubblica) la voce delle regioni «deve necessariamente, essere almeno sentita nelle sedi appositamente preposte dall'ordinamento, anche al fine di poter fornire al Parlamento gli indispensabili elementi istruttori necessari per assumere le decisioni». Diversamente, infatti, «è forte il rischio che si scarichino eccessivamente sulle autonomie regionali le esigenze di contenimento della spesa pubblica, frustrando così la stessa loro possibilità di porsi in termini generativi all'interno di quel pluralismo istituzionale che la Costituzione mira a garantire».

Tali considerazioni, ad avviso della Regione ricorrente, valgono anche nel caso di una fissazione di un LEP il cui finanziamento è in larga misura «scaricato» sulle Regioni, appropriando al finanziamento ordinario del livello o obiettivo lo stanziamento che era il frutto di una libera valutazione delle Regioni interessate.

Confortano tale conclusioni anche altri principi costituzionali; segnatamente quello dettato dall'art. 5 della Costituzione, secondo cui la Repubblica «adeguа principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»; il principio di sussidiarietà (art. 118, primo comma, della Costituzione) nella sua accezione dinamica, in forza del quale la mobilitazione della competenza da un livello all'altro (qui, in ipotesi, la fissazione di un obiettivo qualificato come «livello essenziale» con un procedimento non ortodosso rispetto a quanto previsto dalla logica dell'art. 117, secondo comma, lett. m, della Costituzione) deve essere accompagnato dalla adozione di procedure concertative, il principio della autonomia finanziaria regionale (art. 119, della Costituzione), per cui l'utilizzo di risorse regionali per la copertura di funzioni che spetta allo Stato finanziarie integralmente, richiede l'accordo con il sistema delle autonomie.

In subordine alla richiesta dell'intesa con la Conferenza permanente o unificata, la Regione ricorrente prospetta la necessità, almeno, di altre forme più deboli di coinvolgimento del sistema regionale o il coinvolgimento di altri organismi a composizione mista.

VI. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 708, secondo periodo, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata o, ove ciò non spettasse, altra forma di coinvolgimento del sistema regionale e locale in relazione alla adozione del decreto dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità con cui sono definiti «i criteri tecnici e le modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nel registro nazionale, nonché le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all'autonomia e alla comunicazione a livello territoriale», per violazione del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Ad avviso della ricorrente Regione una specifica illegittimità costituzionale colpisce l'art. 1, comma 708, secondo periodo, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui non prevede il coinvolgimento regionale nella forma dell'intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni o con la Conferenza unificata o, ove ciò non spettasse, altra forma di coinvolgimento del sistema regionale e locale.

Come si è esposto in narrativa, il comma 708, primo periodo, istruisce un Registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato delle ore prestate dagli assistenti all'autonomia e alla comunicazione e degli utenti assistiti, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, alimentato anche con i dati raccolti dal Ministero dell'istruzione e del merito, attraverso il Sistema informativo dell'istruzione (SIDI) e con i dati relativi ai Piani educativi individualizzati trasmessi dalle istituzioni scolastiche (ultimo periodo).



Ai sensi del comma 708, secondo periodo, i criteri tecnici e le modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nel registro nazionale, nonché le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all'autonomia e alla comunicazione a livello territoriale, sono determinati con un decreto della dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, «di concerto con il Ministro dell'istruzione e del merito, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie» (enfasi aggiunta).

Come si vede, il legislatore è ben attento a coinvolgere tutte le strutture governative statali interessate, compresa quella che si occupa degli «affari regionali e le autonomie»:

non così per le Regioni e le autonomie locali stesse!

Infatti, benché tale decreto impatti sulle competenze regionali in materia di istruzione e di servizi sociali e sulle corrispondenti funzioni amministrative esercitate anche dagli enti locali (tant'è che il sistema serve non solo alla rilevazione ma anche alla «comunicazione a livello territoriale»), non è previsto alcun coinvolgimento degli organismi - la Conferenza permanente o la Conferenza unificata - in cui i sistemi territoriali sono rappresentati a livello centrale.

La presenza di un sicuro interesse regionale e locale non può essere negata, visto che lo stesso legislatore ha previsto che il decreto sia adottato di concerto anche «con l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie», senza – naturalmente – che l'intervento di tale organo statale possa rappresentare un idoneo succedaneo del coinvolgimento del sistema regionale (e locale), illegittimamente pretermesso.

Né tale omissione può essere giustificata invocando la competenza esclusiva statale in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. r), della Costituzione, dal momento che il registro di cui al comma 708 costituisce anche, se non soltanto, uno strumento operativo di amministrazione attiva.

VII. Illegittimità costituzionale dei commi 706 e 707, in combinazione con il comma 711 e con l'art. 3 (nella parte corrispondente al finanziamento solo parziale del LEP), per specifica violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso della Regione Emilia-Romagna, uno specifico profilo di illegittimità costituzionale delle disposizioni indicate in rubrica deve ulteriormente essere individuato nella sostanziale elusione dei requisiti richiesti per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, come stabilito dalla legge 26 giugno 2024, n. 86, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione» (e in particolare dall'art. 4), quale risultante dalla sentenza n. 192 del 2024 di codesta ecc.ma Corte.

Solo la previa fissazione dei LEP, infatti, consente l'attribuzione di forme e condizioni speciali di autonomia. Ma tali LEP debbono essere «veri» LEP, finanziati con risorse statali e non con risorse regionali o locali; altrimenti salterebbe l'equilibrio tra eguaglianza e differenziazione definito dalla Costituzione nell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

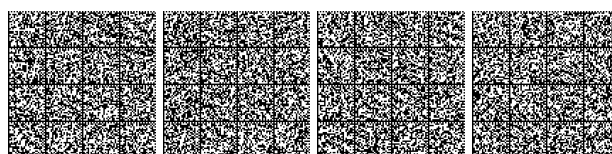
La Regione ritiene di essere legittimata a far valere la violazione della disposizione costituzionale citata - che pure prevede una competenza a favore della legge statale - in quando la incostituzionalità delle norme impugnata condiziona da un lato i possibili sviluppi delle legittime istanze di autonomia differenziate, per le quali la Regione Emilia-Romagna è comunque titolata, sia l'attuale svolgimento delle funzioni nelle materie della istruzione e dei servizi sociali, nonché l'autonomia finanziaria, nei termini già illustrati in relazione ad altre censure che evocavano parametri extracompetenziali ridondanti in lesione di competenze.

D'altronde, già nel quadro della controversia chiusa con la sentenza sopra citata codesta Corte costituzionale ha riconosciuto l'interesse di tutte le Regioni in relazione alle questioni di legittimità costituzionale connesse alle modalità di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

VIII. Illegittimità costituzionale dei commi 706, 707 e 709, nella parte in cui omettono di rendere responsabile lo Stato, anziché la Regione o l'ente locale di riferimento, per l'inadempimento di obbligazioni nascenti da diritti stabiliti dallo Stato e fondati anche internazionalmente, per irragionevolezza e per violazione dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, primo e quarto comma.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale affligge le disposizioni sopra indicate in rubrica, nella parte in cui, limitando le prestazioni erogabili (siano esse qualificate come livello essenziale o come obiettivo di servizio) alle risorse disponibili, espongono le Regioni e gli enti locali alla responsabilità anche finanziaria per violazione dei diritti individuali, con potenziale compromissione del loro equilibrio finanziario.

Le prestazioni di cui si tratta, infatti, costituiscono, dal punto di vista dei singoli interessati, un diritto soggettivo, fondato (oltre che sulla qualificazione di livello essenziale) su diverse disposizioni della legislazione statale, a partire dall'art. 13, della legge n. 104 del 1992 nonché sulla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e legge italiana attuativa 3 marzo 2009, n. 18 (ora coperta dall'art. 117, primo comma, della Costituzione), lungo tutto il livello essenziale e non solo nel loro nucleo minimo costituzionalmente necessario, e ciò pur in assenza di copertura finanziaria.



Questo rende azionabili presso il giudice ordinario le pretese fondate sugli articoli 32, 34 e 38 della Costituzione, come del resto è pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (per tutte si veda Sezioni Unite n. 25101 del 2019).

Ne consegue che lo squilibrio del bilancio regionale, e conseguentemente la violazione della autonomia finanziaria regionale (art. 119 della Costituzione) e il principio di integrale corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, della Costituzione), sono inevitabili, se non vi è, a chiusura, una clausola di responsabilità ultima, che ponga a carico dello Stato, almeno in regresso il «rischio» finanziario, anche risarcitorio.

Tale clausola è imposta anche dal principio di ragionevolezza, dal momento che - come insegna codesta Corte (sentenza n. 219 del 2016, in materia di responsabilità degli enti territoriali per l'esecuzione di leggi ad essi non imputabili) - «il requisito dell'imputabilità risulta ... immanente al concetto stesso di responsabilità».

P.Q.M.

Con riserva di ulteriormente dedurre e documentare nelle successive memorie, la Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa,

chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni indicate in epigrafe, nelle parti e per i profili indicati nel presente atto.

Padova-Roma, 2 marzo 2026

Gli Avvocati: FALCON - MANZI

Con il ricorso si deposita:

All. 1: delibera della Giunta regionale del 2 marzo 2026, n. 279;

All. 2: Nota della Regione Emilia-Romagna avente ad oggetto: Assistenza all'autonomia ed alla comunicazione degli alunni in condizioni di disabilità.

26C00053

N. 48

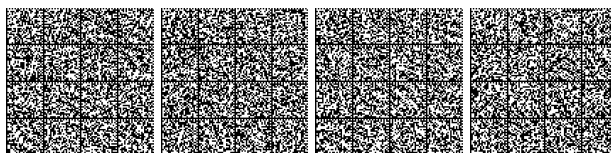
Ordinanza del 10 marzo 2026 del Tribunale di sorveglianza di Venezia - Ufficio di sorveglianza di Verona - nel procedimento di sorveglianza nei confronti di S. L.R.

Ordinamento penitenziario – Visite al minore infermo o al figlio, al coniuge o convivente affetto da handicap in situazione di gravità – Disciplina – Omessa previsione che le relative disposizioni si applichino anche al genitore della persona detenuta che sia affetto da handicap grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 21-ter, comma 2-bis.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letta l'istanza di L. R. S. nato a ... l' ..., detenuto presso la casa circondariale di Verona, con cui chiede di poter usufruire di un permesso di necessità speciale ai sensi dell'art. 21-ter o.p. per visitare per un periodo di tre-quattro giorni anche non consecutivi la propria anziana madre (...) presso l'abitazione familiare in ... via ..., in quanto la donna è affetta da decadimento cognitivo e significative problematiche psichiatriche e le è stata riconosciuta l'invalidità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3 della legge n. 104/1992;



Considerato che la difesa del detenuto ha insistito per la concessione di tale tipologia di permesso attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in parola e, ove non ritenuto possibile, ha chiesto sollevarsi questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 21-ter, comma 2-bis laddove non ricomprende il genitore affetto da invalidità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge n. 104/1992 tra i familiari nei cui confronti il detenuto può chiedere il permesso speciale.

OSSERVA

1. L. R. sta espando la pena di anni sei mesi dieci giorni ventiquattro reclusione (decorrenza pena: 20 novembre 2023, fine pena: 16 gennaio 2030), determinata dal provvedimento di cumulo del 6 novembre 2024 (SIEP 2024/555 Procura Verona) in cui sono confluite condanne rispettivamente per truffa aggravata in concorso (commessa nel ...), plurime fattispecie di truffa in concorso (commesse nel ...) è reato in materia di stupefacenti (art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990) con recidiva ex art. 99, comma 4 del codice penale subvalente, commesso nel ... e, da ultimo, per rapina aggravata in concorso, tentata estorsione e lesioni personali commesse il

Dal titolo risulta che egli era stato ammesso in via provvisoria (nel corso dell'espiazione del primo provvedimento di cumulo) alla misura dell'affidamento terapeutico, in regime ambulatoriale (decreto MS Verona del 17 gennaio 2023) poi sospeso (decreto MS Verona del 18 gennaio 2024) e revocato (ordinanza TDS Venezia del 14 febbraio 2024), avendo commesso i reati di cui alla sentenza di condanna confluita nel nuovo cumulo ora in esecuzione.

2. Dall'agosto 2025 il detenuto ha fruito di alcuni permessi di necessità per visitare la propria madre, di età avanzata, recentemente ricoverata nel reparto di psichiatria dell'ospedale di ... per un acuirsi del decadimento cognitivo ed alla quale da ultimo, con verbale INPS del ... , è stata riconosciuta l'invalidità civile grave ai sensi della legge n. 104/1992 (art. 3, comma 3).

3. In punto di istruttoria, si rileva che dall'Ufficio di sorveglianza era stata richiesta l'attivazione dell'UEPE competente, per il tramite dell'istituto penitenziario di riferimento (nota del 13 gennaio 2026), ai fini dell'indagine socio-familiare, cui non è stato dato seguito in quanto ritenuto superfluo in relazione al tipo di permesso formulato (nota ccle Verona del ...).

Dal programma trattamentale redatto dall'equipe intramuraria aggiornato al 20 gennaio 2026 ed acquisito d'ufficio, non risulta formulata tra le ipotesi trattamentali l'avvio dell'esperienza premiale. È stato invece espresso parere favorevole alla misura dell'affidamento terapeutico residenziale presso apposita comunità. Tale opzione è, tuttavia allo stato rifiutata dal detenuto con la motivazione che, laddove collocato in una comunità, non potrebbe assistere la propria madre.

4. Tanto premesso in ordine agli elementi in fatto, sotto il profilo strettamente giuridico ritiene questo giudice dover verificare preliminarmente se sia possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 21-ter o.p.

Come noto, l'art. 21-ter o.p. conferisce espressamente la possibilità di accedere a permessi «speciali» esclusivamente al detenuto/a nei confronti della prole ovvero del coniuge/convivente. Non è invece espressamente previsto che si possa fruire di tali permessi anche nel caso in cui la persona affetta da invalidità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3 della legge n. 104/1992 sia il genitore del detenuto.

Nella versione originaria introdotta con la legge 21 aprile 2011, n. 62, la disposizione al suo 1° comma consente al genitore senza distinzioni tra madre e padre, e qualunque sia la posizione giuridica — di effettuare visite, anche in ospedale, al figlio minore che versi in imminente pericolo di vita o in gravi condizioni di salute e, al 2° comma, prevede che il genitore possa essere autorizzato «ad assistere ... durante le visite specialistiche relative a gravi condizioni di salute» il figlio minore di anni dieci.

Con la legge 16 aprile 2015, n. 47, il legislatore ha poi esteso le opportunità di cui al 1° e 2° comma anche nell'ipotesi in cui il «figlio sia affetto da *handicap* in situazione di gravità, ai sensi dell'art. 3 comma 3» legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata con le modalità indicate nell'art. 4 della medesima legge, o nell'ipotesi in cui il «coniuge o convivente sia affetto da *handicap* grave» ai sensi dell'art. 3 comma 3» legge n. 104/1992.

Nel caso di specie, viene quindi in rilievo il comma 2-bis dell'art. 21-ter o.p., il cui tenore testuale è chiaro nel senso di indicare una cerchia di persone nell'ambito del nucleo familiare (figli, coniuge/convivente) tra cui non sono ricompresi i genitori.

Secondo l'interpretazione letterale, che deve essere primariamente seguita, allo stato, non si può dunque concedere siffatto permesso al detenuto che ne richieda la fruizione per far visita al proprio genitore affetto da invalidità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge n. 104/1992.



L'inequivocabile tenore testuale e l'assenza di una relazione di accompagnamento alla normativa da cui possa evincersi un più ampio intendimento del legislatore (art. 12 preleggi del codice civile) sono quindi un dato che limita in concreto anche la possibilità di intentare utilmente una interpretazione costituzionalmente orientata, poiché l'unico significato che si trae chiaramente dalla disposizione in parola è quello anzidetto, che esclude il «genitore» affetto da invalidità grave *ex art. 3, comma 3, legge n. 104/1992* dal «nucleo familiare» oggetto di tutela da parte dell'art. 21-ter o.p.

4.1. Pare opportuno anche precisare che, a fronte di un'istanza ricevuta è ben possibile una riqualificazione giuridica della stessa da parte del magistrato di sorveglianza — rientrando il potere di riqualificazione giuridica in generale tra quelli propri del giudice. Nel caso di specie, quindi, si potrebbe riqualificare l'istanza *ex art. 21-ter o.p.* in termini di permesso di necessità ai sensi dell'art. 30 o.p. di cui, secondo la prevalente lettura anche dottrinale, condivide la *ratio* umanitaria.

Senonché, in questo specifico caso, la riqualificazione in termini di permesso di necessità non sembra percorribile nella misura in cui i permessi *ex art. 30 o.p.* — pur concedibili a fronte di situazioni di «cronicità» della malattia, secondo l'insegnamento della giurisprudenza di legittimità (*cf.* Cassazione pen., I, n. 30555/2023) — sono comunque caratterizzati di fatto da forti limiti temporali (*id est*, poche ore al massimo e con significativo lasso temporale tra un permesso e l'altro, *cf.* Cassazione pen., n. 30555/2023 cit.: «L'ulteriore requisito inerente alla frequenza della concessione ("eccezionalmente") ha specifico significato — e ciò conferma l'interpretazione data — proprio con le situazioni consolidate, di tal che in presenza di una condizione stabilizzata che sia di particolare rilievo nelle relazioni familiari il permesso di necessità potrà essere concesso *una tantum* o, comunque, con una frequenza che non lo renda ordinario») mentre l'art. 21-ter o.p. per come formulato consente una fruibilità maggiore sia in termini orari sia di ripetuta concessione (*cf.* Cassazione pen., I, n. 6105/2020). Riqualificare ai sensi dell'art. 30 o.p. l'istanza ricevuta comporterebbe uno «snaturamento» dell'istituto del permesso di necessità perché consentirebbe al detenuto una fruizione temporalmente non conforme, in quanto di per sé assidua e anche ravvicinata rispetto al precedente permesso di necessità concesso.

4.2. Si ritiene altresì necessario chiarire in punto di istruttoria che, in disparte la risposta ricevuta dalla casa circondariale, a ben vedere, la questione che viene in rilievo è strettamente giuridica e di interpretazione, perché rispetto alla «situazione di invalidità grave» la norma in parola non ha affidato al giudice la valutazione della gravità dell'*handicap*, ma si è ivi fatto riferimento alla definizione contenuta nell'art. 3, legge n. 104/1992 e agli accertamenti indicati nell'art. 4 della stessa legge, effettuati da commissioni mediche. Quindi il magistrato di sorveglianza non può che prendere atto di tale accertamento e della corretta allegazione all'istanza da parte del detenuto, non dovendo espletare in tal senso ulteriori accertamenti.

Parimenti, non va accertato ai fini dell'applicabilità astratta dell'art. 21-ter o.p. (mentre lo sarebbe nel diverso caso di istanza di misura alternativa *ex art. 47-quinquies o.p.*) la «convivenza» intesa come «coabitazione» con il figlio/coniuge (o convivente «di fatto»), laddove l'accezione di «convivente» di cui al comma 2-bis dell'art. 21-ter o.p. fa chiaramente riferimento a forme di relazione attuali diverse dal legame matrimoniale e non al fatto che si coabiti. D'altronde, per l'assistenza ai sensi della legge n. 104/1992 non è, in generale, richiesto che il *caregiver* coabiti con l'assistito per la fruizione dei permessi mensili retribuiti.

Per le ragioni sopra esposte si ritiene che siano assolti i profili di rilevanza della questione.

5. Sotto il profilo della «non manifesta infondatezza» si osserva quanto segue.

Come accennato la *ratio* umanitaria è la medesima per gli istituti del permesso di necessità di cui all'art. 30 o.p. e del permesso di necessità speciale di cui all'art. 21-ter o.p.

Si è osservato in dottrina che, rispetto a situazioni di disabilità grave (certificata *ex art. 3, comma 3, legge n. 104/1992*), l'art. 21-ter o.p. offre una peculiare e specifica tutela: non si può infatti non rilevare che la disabilità non è una situazione eccezionale, quali quelle considerate nell'art. 30 ord. penit., mentre ai sensi dell'art. 21-ter il legislatore ha voluto offrire tutela a situazioni connotate da gravità ma altresì da cronicità. Tanto è vero che si giustificerebbe una disciplina differenziata, o ancor di più una diversa collocazione accanto ai permessi di «necessità» (come era stato suggerito nelle Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria).

Quanto all'ambito soggettivo, nell'art. 30 o.p. esso è più esteso (laddove ci si riferisce a «familiari o conviventi»), mentre l'art. 21-ter o.p. fa riferimento al nucleo familiare strettamente inteso (figli/*partner*): in specie, *ratio* del comma 2-bis è stata intesa dalla dottrina quale «garanzia di un'espressione del diritto all'affettività mediante la presenza, l'assistenza e la condivisione in situazioni difficili».

Se questa è la norma, la stessa appare introdurre una irragionevole disparità di tutela, escludendo una specifica relazione familiare ossia quella con il proprio genitore laddove risulti affetto da una invalidità grave *ex legge n. 104/1992*.

Ravvisa questo giudice una violazione, in particolare, degli articoli 2 e 3 Cost. e dell'art. 8 CEDU per il tramite dell'art. 117 Cost. laddove l'art. 21, comma 2-bis stabilisce che «Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, si applicano anche nel caso di coniuge o convivente affetto, da *handicap* grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104» e non anche al «genitore» della persona detenuta che sia affetto da *handicap* grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3 della legge n. 104/1992.



La restrizione dell'applicabilità dell'istituto in esame alla sola «famiglia nucleare» quando c'è una situazione di invalidità grave ex legge n. 104/1992 pare quindi irragionevole se raffrontata rispetto ai permessi di necessità, tenuto conto che il detenuto, allo stato, può ottenere permesso di necessità per visitare tanto il genitore malato cronico quanto per quello affetto da *handicap* grave, pertanto con la medesima frequenza (nei termini «eccezionali» sopra descritti: cfr. Cass, pen., n. 30555/2023 cit.), equiparandosi perciò situazioni di «malattia» diverse per consistenza e gravità (di cui solo una tale, da aver ottenuto una certificazione legale con tutte le conseguenze assistenziali, che comporta, eppure in simile frangente oggetto di minor tutela).

La considerazione della sola «famiglia nucleare» appare inoltre, in contrasto con l'art. 24 delle regole penitenziarie europee (racc. 2006/2), secondo cui non solo «le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari, il più possibile normali», ma «ogni volta che le circostanze lo permettono, il detenuto deve essere autorizzato ad uscire — scortato o liberamente — per render visita ad un parente ammalato, assistere ai funerali o per altre ragioni umanitarie». Nella sezione interpretativa delle stesse Regole, con riferimento all'art. 24 viene peraltro precisato che il termine «famiglia» deve essere inteso in senso lato, tale da includere persone con cui il detenuto ha una relazione significativa pur non formalizzata.

In tal senso può rinvenirsi il mancato rispetto dell'art. 8 CEDU, che riconosce il diritto di ogni individuo al rispetto della sua vita privata e familiare, la cui tutela si palesa, per le persone detenute, anche attraverso la Regola 24 sopra menzionata e che può esser letta come il conferimento alle autorità penitenziarie della responsabilità di garantire il rispetto di questi diritti nelle condizioni eminentemente restrittive dell'istituto penitenziario e riguarda, espressamente, anche le visite che costituiscono una forma di contatto particolarmente importante.

Parimenti l'irragionevolezza di tale restrizione, sembra evincersi anche solo a riguardare la normativa di cui alla stessa legge n. 104/1992, in particolare laddove all'art. 33, comma 3 stabilisce che: 3. «Il lavoratore dipendente, pubblico o privato, ha diritto a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa, per assistere una persona con disabilità in situazione di gravità, che non sia ricoverata a tempo pieno, rispetto alla quale il lavoratore sia coniuge, parte di un'unione civile ai sensi dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76, convivente di fatto ai sensi dell'art. 1, comma 36, della medesima legge, parente o affine entro il secondo grado. [...]». Se dunque la certificazione legale, di invalidità grave consente l'assistenza di una platea ampia di soggetti (ossia fino ai «parenti o affini di secondo grado», tra cui rientrano, senz'altro, le figure genitoriali), l'art. 21-ter, comma 2-bis o.p. che restringe la platea ai soli figli/partner è irragionevole, perché non introduce altri limiti quale «contrappeso» alla concessione del permesso speciale che debbano essere considerati nello specifico dal magistrato di sorveglianza (ad es. ragioni di sicurezza o altro).

In definitiva, la norma per come congegnata si pone inoltre in violazione dei doveri di solidarietà sociale che dovrebbero invece essere considerati soprattutto quando sono coinvolte situazioni di fragilità, vuoi per, l'età o per le condizioni di salute dei soggetti coinvolti.

Da quanto sopra prospettato è autoevidente la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 2-bis, della legge n. 354/1975 (norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui non prevede che «Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 [...]» si applichino anche al «genitore» della persona detenuta che sia affetto da *handicap* grave di sensi dell'art. 3, comma 3 della legge n. 104/1992.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta, nel presente giudizio, la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delineata nella parte motiva;

Solleva, nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 2-bis della legge n. 354/1975 (norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui non prevede che, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applichino anche al «genitore» della persona detenuta che sia affetto da handicap grave ai sensi dell'art. 3, comma 3 della legge n. 104/1992, in violazione degli articoli 2 e 3 Cost. e dell'art. 8 CEDU per il tramite dell'art. 117 Cost.;



Sospende il presente procedimento;

Dispone che gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e per gli adempimenti previsti dall'art. 23 ult. comma, legge n. 87/1953 (notifica al detenuto, al difensore di fiducia, al Presidente del Consiglio dei ministri; comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento).

Verona, 10 marzo 2026

Il Magistrato di sorveglianza: ZINGALE

26C00059

N. 49

Ordinanza del 22 dicembre 2025 del Tribunale di Lecco nel procedimento penale a carico di M. C.

Reati e pene – Estinzione del reato per condotte riparatorie, nei casi di procedibilità a querela soggetta a remissione – Previsione che preclude l'applicabilità della causa di estinzione del reato di cui all'art. 162-ter del codice penale al delitto di atti persecutori, di cui all'art. 612-bis del medesimo codice.

– Codice penale, art. 162-ter.

TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCO

SEZIONE II^o - PENALE

In composizione monocratica

Nella persona del giudice, dott.ssa. Martina Beggio, ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli atti del processo a carico di:

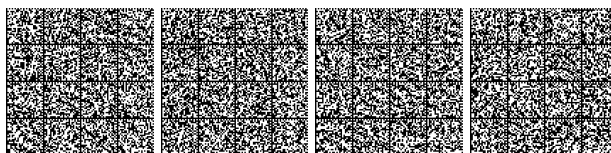
C. M. nato a... il... elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia, avv. Rossella Gallo del Foro di Milano, difeso di fiducia dagli avv. Rossella Gallo e avv. Leonardo Cammarata entrambi del Foro di Milano

IMPUTATO

in ordine ai seguenti reati:

reato p. e p. dall'art. 612-bis commi 1 e 2 c.p., perché, con condotte reiterate, non accettando la fine della relazione affettiva con..., la molestava e minacciava con condotte reiterate, in modo da cagionarle uno stato di ansia e di paura da cui derivavano insonnia e attacchi di panico che la costringevano ad assumere con costanza ansiolitici e ad alterare le proprie abitudini di vita, inducendola a trasferirsi presso l'abitazione del padre a... ed a chiedere al suo produttore artistico... - di essere accompagnata nel tragitto dallo studio di registrazione alla propria vettura. Condotte consistite, in particolare:

a partire dall'..., nonostante la... avesse comunicato all'indagato di voler temporaneamente interrompere i contatti con lui, nell'inviare numerosissimi messaggi, anche vocali, tramite applicativo Whatsapp, dal contenuto offensivo e molesto e nel contattarla telefonicamente, anche più volte nel corso della stessa giornata;



dopo averla accusata di sabotare il suo percorso di disintossicazione, nel minacciarla di diffondere filmati erotici precedentemente inviati dalla stessa persona offesa sul telefono cellulare del C. tramite un messaggio Whatsapp dal seguente tenore: «in tanto i filmatini erotici che piaceranno molto ai ragazzini e neanche i cessi in cui ti facevi scopare, ma il fatto che hai sabotato la mia disintossicazione piacerà un casino e dispiacerà talmente ad alcuni che non hai idea di cosa ti si rivolterà addosso»;

in data..., dopo che la persona offesa aveva bloccato, sul proprio telefono, l'utenza dell'indagato, nel recarsi presso la di lei abitazione sita in... e, non trovandola, dapprima nel contattarla da numero privato e, successivamente, nell'avviare una conversazione a mezzo Whatsapp con... (madre della persona offesa), dicendole di trovarsi sotto casa di... ed accusando l'interlocutrice di aver manipolato i sentimenti della figlia, così determinandola a trasferirsi a... e ad interrompere la loro relazione;

in data..., nel contattare nuovamente l'utenza telefonica della madre della..., accusandola di aver rovinato la figlia, con frasi del seguente tenore: «siete degli animali, ora risponderete pubblicamente di aver causato dei danni cerebrali delinquenti. Prima notizia che a... è tornato il Medioevo ed i borghesi del cazzo, ignoranti come le capre, danneggiano una ragazza come una associazione a delinquere. Una cosa così schifosa non si sentiva da cinquant'anni. Rovinata la vita di tua figlia e la carriera. Per cosa? Per quattro soldi del cazzo» e minacciandola nei seguenti termini: «se non mi fate incontrare..., entro domani mi butto dalla finestra. Così chiudiamo per sempre. Sono serio»;

nel..., dopo aver chiesto alla madre della persona offesa di agevolare un contatto con la... nell'inviarle un messaggio dal seguente tenore: «Se mi incazzo esplode il vulcano e... si scava la bara»;

in data... sul gruppo Whatsapp denominato «...» nello scrivere ed inviare agli altri componenti del gruppo il seguente messaggio «E adesso per la gioia di tutti i segaioli del mondo uniti vi sparo una tripletta di video porno di A. che vi mettono a posto per qualche anno», messaggio seguito da un contenuto multimediale, rimosso immediatamente, dopo l'invio, dall'odierno indagato;

nell'inviare alla rivista denominata «...» (una lettera in cui accusava la famiglia della persona offesa di aver sottoposto quest'ultima ad una non meglio specificata terapia psichiatrica, così costringendola a non accettare il suo amore (lettera che veniva ripresa anche dalle testate giornalistiche «...» e «...»);

in data..., nel contattare la persona offesa all'utenza n... affermando di essere falsamente il rapper denominato «...» e nel chiederle un incontro per una collaborazione musicale, per poi contattarla telefonicamente, il giorno successivo, ed insultarla;

in data..., nell'inviare a..., produttore artistico della persona offesa, un messaggio del seguente tenore: «Dunque la mia amica... come sta? È sotto pressione? Lo tira fuori in molti il pisello o solo uno alla volta?»;

in un'intervista resa alla testata giornalistica..., nel dichiarare che... si era recata da qualche parte a fare qualche trattamento psichiatrico»;

nel..., nell'inviare ad alcune amiche della persona offesa il seguente messaggio dal contenuto offensivo: «Così si è fatta la sua bella quarantena con il bel cornuto, ma tra tutti ci sono delle corna che non si possono descrivere e quelle di... sono le più enormi perché mica dipendono da me, io contribuisco per un 20% forse ma il resto sono altri, alcuni li conosco personalmente altri solo di nome comunque siamo una famiglia diciamo un branco di bovini o ovini-allargata - anche nel senso dell'orifizio anale - che conta a mio giudizio nel periodo tra dicembre e la quarantena una dozzina di maschi adulti, taluni anche parecchio maturi, ma del resto i gusti sono gusti e poi bisogna anche considerare la funzione, perché se a capo di una etichetta discografica c'è uno che ha superato i settanta, lei cosa ci può fare, poverina? Immagino cosa...»;

in data..., e... nell'inviare alla madre della persona offesa i seguenti messaggi: «sareste come Hitler, né più né meno, e anche lui dopo aver ucciso gli innocenti ha fatto comunque una brutta fine», «si è sentita offesa per una foto nuda che ho condiviso e non pubblicato e cancellata immediatamente? Ma se pubblica foto nuda nella vasca sui suoi canali social!», «Ma che diavolo vi è saltato in testa di denunciarmi? Se continua così, lo sai che si fa malissimo? Cercate di farla finita con la vostra violenza, perché è un boomerang»;

in data..., nel pubblicare, sul profilo Instagram «...», nella sua disponibilità, due *post* precedentemente pubblicati dalla persona offesa sul proprio profilo ufficiale «...», accompagnati da commenti offensivi del tipo: «la ragazza sei tu, caro mio album in uscita. Con che coraggio fai ancora musica? Una cantautrice che denuncia un cantautore che la ama ed è gentile e dialogante, che la rispetta e la protegge, non può pensare di fare la cantautrice, perché ha scelto di odiare la musica» e, ancora: «se andrà fino in fondo in questa cosa, non ha calcolato la mazzata che si prenderà sia legalmente che mediaticamente, ma forse è bene così, almeno imparerà la lezione e la smetterà di fare la dittatrice» e, infine: «Ma brava..., bello il tuo singolo, io ti auguro ancora di avere successo e, nonostante nessuna donna è stata più cattiva e più violenta di te, più crudele e spietata di te, io sono pronto a perdonarti, nonostante l'avermi bloccato non ti fa onore e l'avermi denunciato tanto meno. Finché non ti degnarai di rivolgermi la parola, cercherò di comunicare con te in vari modi, compreso questo»;



in data... nell'inviare alla persona offesa, tramite la di lui sorella... - un messaggio in cui le chiedeva un incontro entro le ore 14 e minacciandola - in caso di mancato seguito alla sua richiesta - di inviare a tutti i giornali una lettera in cui si rivolgeva... ponendole alcune domande sulla loro relazione ed a cui lei, fino a quel momento, si era rifiutata di rispondere;

dopo la richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Monza in relazione ai fatti di cui sopra, nel..., nel contattare l'utilizzatrice dell'utenza telefonica... e nel chiederle di intercedere per lui con la persona offesa, al fine di essere sbloccato dalle piattaforme social a lei in uso;

nei mesi di... e..., nell'ingaggiare, dietro compenso, ... e... al fine di seguire la persona offesa ed il di lei nuovo compagno... per reperire informazioni sulla loro vita privata e convincere la... a riprendere i rapporti con il C.;

dal... al..., nel pubblicare, sulla propria pagina Instagram («...») anche in risposta alle sollecitazioni dei propri followers, *post* molesti ed offensivi nei confronti della persona offesa e del di lei compagno..., del tipo: «io non so assolutamente chi sia quella persona che mi maltratta dopo che si è fatta strizzare il cervello per rimuovere il sentimento che provava nei miei confronti. La tizia da cui oggi sono costretto a difendermi perché non vuole avere a che fare con me mi blocca e mi denuncia e non accetta nemmeno un dialogo tra avvocati, io non la conosco e mi fa piuttosto ribrezzo. Non c'entra nulla con la ragazza e donna intelligente di cui mi innamorai, ma nemmeno lontanamente. Questa non solo non la amo, ma mi fa una paura pazzesca, non ha anima, non ha cuore, non brilla, è una creatura buia, cupa, maligna, somiglia più ad una specie di automa, non ha nulla di umano»; «posso chiedere una perizia psichiatrica per un soggetto che per via della sua mente manipolatoria mi denuncia accusandomi del falso e costruendo un accanimento nei miei confronti, che da due anni abusa della mia vulnerabilità e della mia condizione emotiva? Io voglio denunciarla perché non credo nei sistemi coercitivi e punitivi, me ne avrei molte di ragioni per farlo, dalla calunnia alla truffa, dal raggiro all'omissione di soccorso, ma non lo farò. Però chiedo una perizia psichiatrica. Posso?».

nel contattare la persona offesa sul proprio profilo Instagram tramite accounts creati da... e non direttamente riconducibili all'indagato, ma di cui quest'ultimo possedeva le credenziali di accesso - tra cui... e ..., persona finita, e nel servirsi dell'interposizione del medesimo per recapitare alla..., sulla propria utenza telefonica, messaggi con cui la invitava a riallacciare i rapporti, nonostante la stessa avesse in precedenza bloccato le comunicazioni.

Fatto aggravato per essere stato commesso ai danni di una persona con cui era intercorsa una relazione affettiva e tramite strumenti telematici.

Fatto commesso in... dal... e tuttora permanente.

2) Del reato p. e p. dagli articoli 81 cpv., 595 commi 1, 2 e 3 c.p. perché, in esecuzione di un medesimo disegno criminoso anche con il delitto di cui al capo 1), inviando sul gruppo Whatsapp denominato («...») il seguente messaggio:

«E adesso per la gioia di tutti i segaioli del mondo uniti vi sparo una tripletta di video porno di A. che vi mettono a posto per qualche anno»; inviando ad alcune amiche di... tramite il medesimo applicativo il seguente messaggio: «Così si è fatta la sua bella quarantena con il bel cornuto, ma tra tutti ci sono delle corna che non si possono descrivere e quelle di... sono le più enormi perché mica dipendono da me, io contribuisco per un 20 % forse ma il resto sono altri, alcuni li conosco personalmente altri solo di nome comunque siamo una famiglia diciamo un branco di bovini o ovini-allargata - anche nel senso dell'orifizio anale — che conta a mio giudizio nel periodo tra dicembre e la quarantena una dozzina di maschi adulti, taluni anche parecchio maturi, ma del resto i gusti sono gusti e poi bisogna anche considerare la funzione, perché se a capo di una etichetta discografica c'è uno che ha superato i settanta, lei cosa ci può fare, poverina? Immagino cosa...»; pubblicando sulla propria pagina Instagram («...»), nella sua disponibilità, i seguenti *post*: «la ragazza sei tu, caro mio album in uscita. Con che coraggio fai ancora musica? Una cantautrice che denuncia un cantautore che la ama ed è gentile e dialogante, che la rispetta e la protegge, non può pensare di fare la cantautrice, perché ha scelto di odiare la musica» e, ancora: «se andrà fino in fondo in questa cosa, non ha calcolato la mazzata che si prenderà sia legalmente che mediaticamente, ma forse è bene così, almeno imparerà la lezione e la smetterà di fare la dittatrice» e, infine: «Ma brava..., bello il tuo singolo, io ti auguro ancora di avere successo e, nonostante nessuna donna è stata più cattiva e più violenta di te, più crudele e spietata di te, io sono pronto a perdonarti, nonostante l'avermi bloccato non ti fa onore e l'avermi denunciato tanto meno. Finché non ti degnerai di rivolgermi la parola, cercherò di comunicare con te in vari modi, compreso questo»; e, ancora: «io non so assolutamente chi sia quella persona che mi maltratta dopo che si è fatta strizzare il cervello per rimuovere il sentimento che provava nei miei confronti. La tizia da cui oggi sono costretto a difendermi perché non vuole avere a che fare con me mi blocca e mi denuncia e non accetta nemmeno un dialogo tra avvocati, io non la conosco e mi fa piuttosto ribrezzo. Non c'entra nulla con la ragazza e donna intelligente di cui mi innamorai, ma nemmeno lontanamente. Questa non solo non la amo, ma mi fa una paura pazzesca, non ha anima, non ha cuore, non brilla, è una creatura buia, cupa, maligna, somiglia più ad una specie di automa, non ha nulla di umano» e ancora «posso chiedere una perizia psichiatrica per un soggetto che per via della sua mente manipolatoria mi denuncia accusandomi del falso e costruendo un accanimento nei miei confronti, che da due anni abusa



della mia vulnerabilità e della mia condizione emotiva? Io voglio denunciarla perché non credo nei sistemi coercitivi e punitivi, me ne avrei molte di ragioni per farlo, dalla calunnia alla truffa, dal raggiro all'omissione di soccorso, ma non lo farò. Però chiedo una perizia psichiatrica. Posso?», offendeva la reputazione di... comunicando con più persone.

Fatto aggravato dall'uso di un mezzo di pubblicità e dall'attribuzione di un fatto determinato consistente nell'affermare che la persona offesa produce video di contenuto pornografico e che ella avrebbe presentato una denuncia dal contenuto strumentale relativa a fatti non rispondenti al vero.

Fatti commessi in luogo sconosciuto, il..., l'... e...

Parte civile:

... nata a... il...

Domiciliata *ex lege* presso il difensore...

Difesa dall'avv. Maria Nirta del Foro di Locri.

Premesso che con decreto che dispone il giudizio *ex art.* 429 c.p.p. emesso dal G.U.P. presso il Tribunale di Lecco in data 10 ottobre 2023, C. M. è stato chiamato a rispondere avanti a questo Tribunale, in composizione monocratica, dei delitti di atti persecutori *ex art.* 612-*bis*, commi primo e secondo, c.p. e diffamazione aggravata *ex art.* 595, commi secondo e terzo, c.p. in ipotesi commessi con le modalità riportate in epigrafe ai danni della persona offesa;

rilevato che all'udienza del 31 maggio 2024 - alla luce della procedibilità a querela di entrambi i delitti contestati a C. e della disponibilità manifestata dal medesimo per il tramite della propria difesa ad offrire una somma a titolo risarcitorio (allora individuata nell'importo di quindicimila euro) alla persona offesa, costituitasi parte civile in sede di udienza preliminare - il Tribunale disponeva la formale convocazione dell'imputato e della persona offesa al fine di esperire un tentativo di conciliazione;

alla successiva udienza, celebratasi il 13 settembre 2024, compariva il solo C. mentre... non risultava presente, avendo trasmesso per il tramite del suo difensore certificato medico.

L'imputato rilasciava quindi dichiarazioni spontanee - ribadendo espressamente le proprie scuse alla persona offesa - e formulava istanza di accesso ad un programma di giustizia riparativa ai sensi dell'art. 129-*bis* c.p.p.; istanza rispetto alla quale la difesa di... esprimeva parere contrario;

all'udienza del 27 settembre 2024, a scioglimento della riserva assunta sul punto, il Tribunale dava lettura dell'ordinanza con la quale disponeva l'invio delle parti avanti al Centro per la Giustizia Riparativa e la Mediazione Penale del Comune di Milano per la verifica in ordine alla fattibilità di un programma di giustizia riparativa;

all'udienza del 1° luglio 2025, il Tribunale dava atto della trasmissione della relazione conclusiva redatta dai mediatori del menzionato Centro i quali, in sintesi, riportavano che dal mese di dicembre 2024 al mese di maggio 2025, erano stati svolti diversi colloqui individuali con C. e (quattro con la partecipazione dell'imputato ed altri tre con la partecipazione della persona offesa) nell'ambito dei quali entrambi «avevano preso parte al lavoro individuale con impegno, accogliendo in modo profondo le sollecitazioni *poste* loro dai mediatori e le riflessioni inerenti il paradigma riparativo e la possibilità dialogica intrinseca in esso», concludendo tuttavia che, a seguito dello svolgimento delle fasi preliminari, erano pervenuti ad un esito di «non fattibilità» del programma di giustizia riparativa tra imputato e persona offesa;

alla medesima udienza, la difesa dell'imputato depositava memoria con la quale chiedeva sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 162-*ter*, comma quarto, c.p. nella parte in esclude l'applicabilità della causa estintiva del reato a seguito di condotte riparatorie al delitto di atti persecutori in ragione del suo contrasto con i parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 24, 27 e 111 della Carta;

contestualmente, la difesa di C. depositava assegno circolare dell'importo di quindicimila euro a titolo di condotta risarcitoria offerta alla persona offesa;

all'udienza del 9 settembre 2025, il Tribunale scioglieva la riserva assunta sul punto, dando lettura dell'ordinanza con la quale, in sintesi, rappresentava che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato difettesse, allora, del necessario requisito della «rilevanza» rispetto al giudizio pendente (requisito, da intendersi, secondo il noto orientamento della giurisprudenza della Consulta e della dottrina, come impossibilità per il Giudice *a quo* di definire il processo pendente senza la risoluzione del dubbio in ordine alla compatibilità costituzionale di una norma dalla cui applicazione non può prescindere);

con la medesima ordinanza, il Tribunale esplicitava con ancor maggior chiarezza le ragioni per le quali riteneva che la questione di legittimità prospettata non fosse allo stato rilevante, evidenziando come l'istituto di cui all'art. 162-*ter* c.p. non avrebbe comunque potuto trovare applicazione rispetto alla contestazione di atti persecutori a fronte tanto della formulazione di un'offerta risarcitoria da ritenersi non congrua, quanto della mancata prova in ordine all'eliminazione, ove possibile, delle conseguenze dannose e pericolose del reato. Su tale ultimo aspetto, si precisa che i *post* ed



i messaggi aventi, secondo l'ipotesi accusatoria, contenuto diffamatorio sono riportati non solo nella formulazione del secondo capo di imputazione ma anche in quella di cui al primo capo di imputazione *ex art.* 612 bis c.p., quali condotte aventi in ipotesi rilevanza penale anche quali «molestie»;

nel medesimo provvedimento, il Tribunale indicava un importo onnicomprensivo che, sulla base della natura e tipologia delle condotte contestate a C., facendo ricorso a criteri equitativi e ai parametri orientativi elaborati dall'osservatorio sulla Giustizia Civile di Milano da ultimo oggetto di revisione nel giugno 2024 con specifico riferimento alla contestazione di diffamazione aggravata - doveva ritenersi costituire offerta risarcitoria congrua e soddisfacente ai sensi dell'art. 162-ter c.p. con riferimento ad entrambi i delitti contestati. In particolare, il Tribunale determinava tale importo in misura pari ad euro centomila ed indicava le modalità con cui tale somma avrebbe potuto essere versata, al fine di assicurare effettività all'offerta medesima;

all'esito di tale udienza, su richiesta della difesa dell'imputato - richiesta rispetto alle quali le altre parti non formulavano osservazioni - veniva disposto un breve rinvio;

all'udienza del 4 novembre 2025, la difesa dell'imputato, a titolo di condotta riparatoria da valutarsi *ex art.* 162 ter c.p., offriva alla persona offesa assegno circolare alla medesima intestato dell'importo pari ad euro centomila (ovverosia esattamente l'importo indicato come interamente soddisfacente dal Tribunale rispetto ai pregiudizi subiti dalla persona offesa in conseguenza di tutte le condotte delittuose ascritte all'imputato);

alla medesima udienza, la difesa dell'imputato depositava memoria con la quale documentava che, ove possibile, *i post* il cui contenuto è qualificato nelle imputazioni come diffamatorio (oltre che integrante una condotta di molestia avente rilevanza ai sensi dell'art. 612-bis c.p.) erano stati eliminati dai profili social dell'imputato (mentre, si precisava nella memoria, per i messaggi aventi anch'essi contenuto diffamatorio, secondo la prospettazione accusatoria, ed inviati dall'imputato su alcuni gruppi whatsapp, la loro eliminazione non era stata materialmente possibile in quanto già oggetto di visualizzazione);

la persona offesa, presente in udienza, riceveva tale assegno, con la precisazione che si trattava di importo accettato dalla medesima a titolo di mero acconto e, ad espressa richiesta del Tribunale, dichiarava di non voler rimettere la querela sporta nei confronti dell'imputato;

la difesa di C. insisteva dunque perché il Tribunale sollevasse questione di legittimità costituzionale nei termini già rappresentati;

con memoria depositata fuori udienza in data 19 novembre 2025, il difensore della parte civile produceva alcuni *screenshot* tratti dai profili social dell'imputato, oltre che alcuni stralci di un'intervista dal medesimo rilasciata, aventi ad oggetto, in generale, gli sviluppi del presente processo. La difesa dell'imputato replicava a tale produzione con memoria datata 28 novembre 2025;

all'udienza del 9 dicembre 2025, il Tribunale dava atto del menzionato deposito e - acquisita la prova dell'avvenuto incasso dell'assegno circolare da parte della persona offesa (circostanza confermata espressamente dal difensore di...), il Tribunale accoglieva la richiesta formulata dalla difesa dell'imputato di sollevare questione di legittimità costituzionale, riservandosi il deposito delle motivazioni di seguito esposte;

Ritenuto che la questione di legittimità prospettata dalla difesa dall'imputato sia rilevante ai fini della decisione dal momento che, in primo luogo, C. è chiamato a rispondere avanti a questo Tribunale di due reati procedibili a querela di parte soggetta a remissione.

Si tratta, infatti, di una contestazione di atti persecutori *ex art.* 612-bis c.p. che, dalla formulazione del capo di imputazione, non risultano commessi mediante minacce reiterate nei modi di cui all'art. 612, comma secondo, c.p., quale circostanza da cui sarebbe conseguita l'irrevocabilità della querela sporta da... Né i fatti contestati risultano commessi ai danni di minore o persona affetta da disabilità riconosciuta ai sensi dell'art. 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104, o, tanto meno, appaiono connessi ad altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio, quali circostanze da cui sarebbe conseguita la procedibilità d'ufficio del reato.

Invero, unitamente al delitto di atti persecutori, è contestato a C. il delitto di diffamazione che, pur pluriaggravato secondo la formulazione sopra riportata, è sempre procedibile a querela di parte ai sensi dell'art. 597 c.p.

Quanto agli ulteriori requisiti che inducono a ritenere astrattamente invocabile la causa estintiva di cui all'art. 162-ter c.p., deve darsi atto che l'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, ha riparato interamente il danno conseguente alla commissione dei delitti ascrittigli, versando in favore di S. un importo pari ad euro centomila - importo da costei ricevuto mediante assegno circolare dalla medesima riscosso - come indicato dal Tribunale nell'ordinanza pronunciata all'udienza del 9 settembre 2025 quando proprio tale importo veniva indicato come congruo poiché ritenuto interamente soddisfacente dei pregiudizi subiti dalla persona offesa alla luce della formulazione dei capi di imputazione e, in particolare, della natura delle condotte contestate.



C. ha poi documentato di aver eliminato (in parte anche prima dell'emissione della menzionata ordinanza) i *post* pubblicati sui propri profili social ed individuati nella formulazione dei capi di imputazione come aventi contenuto astrattamente diffamatorio (oltre che aventi idoneità persecutoria ai sensi dell'art. 612-*bis* c.p.) e rispetto ad ulteriori messaggi inviati su alcuni gruppi whatsapp ha dimostrato la concreta impossibilità (*rectius*, inutilità, trattandosi di contenuti già visualizzati dai destinatari) di procedere alla loro eliminazione;

la questione prospettata appare rilevante anche alla luce della volontà manifestata personalmente dalla persona offesa all'udienza del 4 novembre 2025 di non rimettere la querela sporta nei confronti dell'imputato;

sulla richiesta di estinzione dei delitti ascritti a C. ai sensi dell'art. 162-*ter* c.p. - e sulla correlata questione di legittimità costituzionale con riferimento all'attuale inapplicabilità di tale istituto al delitto di atti persecutori - il Tribunale ha provocato il contraddittorio tra le parti (e in particolare, la persona offesa, anche per il tramite della sua difesa si è opposta a tale istanza);

la valutazione complessiva di tutte le circostanze ora richiamate, induce a ritenere che, se il Giudice delle Leggi adito dovesse ritenere fondata la questione prospettata nei termini che di seguito i esporranno il delitto di cui all'art. 612-*bis* c.p., e così anche quello di cui all'art. 595 c.p. ad esso connesso - posto che l'importo ricevuto dalla persona offesa appare comprensivo di tutti i pregiudizi subiti in relazione ad entrambe le contestazioni e, proprio in relazione alla diffamazione sono state eliminate le conseguenze dannose e pericolose del reato - verrebbero dichiarati estinti da questo Tribunale. Invero, il comprovato soddisfacimento di tutti i requisiti processuali e sostanziali previsti dall'art. 162-*ter* c.p. fonderebbe l'emissione di una sentenza di non doversi procedere per estinzione dei reati ascritti a C., quale esito definitorio che è oggi precluso dalla previsione della cui compatibilità costituzionale si dubita;

da ultimo, non muta le considerazioni ora esposte circa la rilevanza per il caso concreto della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa dell'imputato la produzione da ultimo effettuata dalla difesa della parte civile avente ad oggetto alcuni *post* e commenti pubblicati dall'imputato sul proprio profilo Instagram, oltre che alcuni estratti di un'intervista dal medesimo rilasciata ad una televisione locale. A parere di questo Giudice, il contenuto di tali pubblicazioni e le affermazioni rese durante tale intervista appaiono scollegate ed autonome rispetto ai contenuti in ipotesi aventi valenza diffamatoria oltre che molesta, che si ascrivono all'imputato nell'ambito di questo processo, trattandosi di esternazioni che - pur espresse in forma iperbolica e sferzante - non esorbitano dalla facoltà, legittima, di C. di rendere, in un contesto pubblico, la propria versione dei fatti rispetto alla relazione intrattenuta con la persona offesa e di formulare le proprie osservazioni, pur critiche rispetto alle scelte (anche) processuali della persona offesa;

sempre sul punto, preme evidenziare come - in via generale - nonostante la formulazione dell'imputazione di atti persecutori indichi il *tempus commissi delicti* nei seguenti termini: «dal... e tuttora permanente» non consta a questo Tribunale, né risulta provato, che l'imputato dal... dal... (momento ultimo in cui si colloca la pubblicazione dei *post* aventi natura asseritamente diffamatoria, oltre che persecutoria, sulla pagina Instagram dell'imputato per come anche espressamente riportato nel secondo capo di imputazione) abbia mai posto in essere altre condotte aventi astratta rilevanza penale e determinanti una permanenza del delitto di atti persecutori tale certamente non potendo qualificarsi la pubblicazione di alcuni *post* sui profili social di C. a cui in diversi scritti ha fatto riferimento la difesa della parte civile costituendo gli stessi, la manifestazione, priva di contenuti denigratori ed offensivi, dei convincimenti e del vissuto dell'imputato rispetto alla vicenda giudiziaria in esame;

ritenuto altresì, che la questione non sia manifestamente infondata in quanto, a parere di questo Giudice, la preclusione di applicabilità della causa di estinzione del reato di cui all'art. 162-*ter* c.p. al delitto di atti persecutori viola, in primo luogo, i principi di ragionevolezza e proporzionalità che trovano il proprio addentellato normativo nell'art. 3 della Carta costituzionale.

Appare infatti assolutamente irragionevole, e per tale motivo in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, la scelta del Legislatore di escludere in maniera aprioristica e sulla base del solo titolo di reato per il quale si procede l'applicazione dell'istituto in esame al delitto di atti persecutori nell'ipotesi in cui lo stesso sia procedibile a querela di parte soggetta a remissione.

Il carattere irragionevole di tale scelta lo si desume sia da una comparazione con altra fattispecie di reato omogenea, sia da un'analisi della struttura della fattispecie incriminatrice per come prevedente una disciplina differenziata quanto a regime di procedibilità e al correlato trattamento sanzionatorio. Con riferimento al primo aspetto ora richiamato, la scelta legislativa che si censura determina un'illogica ed immotivata disparità di trattamento rispetto ad altro titolo di reato in relazione al quale - pur presentando lo stesso affinità strutturali con il delitto di atti persecutori e ritenuto di pari gravità dal Legislatore quanto a trattamento sanzionatorio - è possibile accedere a tale causa estintiva.

Si tratta del delitto di cui all'art. 612-*ter* c.p. - «diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti» - che, a parere di questo Giudice, costituisce titolo di reato omogeneo utile al fine di operare il cosiddetto giudizio di comparazione il cui esito palesa la manifesta irragionevolezza della scelta legislativa che in questa sede si censura.



La ravvisata omogeneità tra i due reati si fonda non tanto o, quanto meno, non solo sulla collocazione topografica degli stessi - quali delitti contro la libertà morale ricompresi nell'ambito del più ampio *genus* dei delitti contro la libertà individuale - o sull'identità di bene giuridico tutelato - ovverosia l'integrità psichica della persona offesa passibile di turbamenti a causa di intrusioni moleste e/o assillanti o di condotte che violino la libertà di autodeterminazione della propria sfera sessuale - quali circostanze, ad ogni modo, già di per sé significative, bensì su un raffronto tra la struttura delle due fattispecie in relazione alle circostanze aggravanti tipizzate e al differenziato regime di procedibilità che ne consegue, oltre che al correlato inasprimento sanzionatorio.

Invero, avuto riguardo alla cornice edittale, i delitti di cui agli articoli 612-*bis* e 612-*ter* c.p. prevedono, quanto a pena base, un trattamento sanzionatorio del tutto omogeneo: per il delitto di atti persecutori, si prevede infatti una pena detentiva da un anno a sei e sei mesi di reclusione, mentre per il delitto di *revenge porn* una pena detentiva da un anno a sei di reclusione.

La differenza di soli sei mesi nel massimo edittale previsto per il delitto di atti persecutori appare del tutto residuale, tanto più se si considera che tale scarto è «contemperato» dalla previsione, per il solo delitto di successiva introduzione di cui all'art. 612-*ter* c.p., dalla previsione, quale sanzione cumulativa, della pena pecuniaria di specie corrispondente, ovverosia la multa da euro 5.000 ad euro 15.000.

L'affine determinazione del minimo e massimo edittale è già di per sé indicativa del fatto che il legislatore ha considerato i due delitti di pari gravità e, del resto, tale valutazione pare trovare conferma nel fatto che anche le circostanze aggravanti speciali codificate nelle due fattispecie in esame sono del tutto sovrapponibili sia per contenuto, che per correlato inasprimento sanzionatorio. In particolare, tanto per il delitto di atti persecutori, quanto per quello di cosiddetto *revenge porn*, si prevede:

i) una circostanza aggravante speciale ad effetto comune qualora la condotta sia stata commessa «dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa ovvero se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici»;

ii) una circostanza aggravante speciale ad effetto speciale (prevedente un aumento di pena fino alla metà) qualora la condotta sia commessa in danno di «persona in condizione di inferiorità fisica o psichica (tale dovendosi certamente considerare sia il minore, che il soggetto portatore di una disabilità accertata, quali categorie soggettive espressamente richiamate nell'art. 612-*bis*, comma terzo, c.p.) o di una donna in stato di gravidanza».

A riscontro della valutazione di affinità delle due fattispecie in esame con riferimento ai profili aggravanti, si richiama poi la significativa circostanza che, con la recente legge n. 181 del 2 dicembre 2025 rubricata «introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime», è stata introdotta nell'ordinamento la cosiddetta «aggravante di genere» sussistente «quando l'atto è commesso come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna, o in relazione a rifiuto della donna di instaurare o mantenere un rapporto affettivo o come atto di limitazione delle sue libertà individuali».

Tale circostanza, configurata quale aggravante ad effetto speciale prevedente un aumento di pena da un terzo a due terzi, è stata inserita nel testo di entrambe le fattispecie incriminatrici in esame.

Anche le modifiche alla disciplina processuale penale introdotte con il medesimo intervento legislativo confermano il giudizio di omogeneità tra i due delitti.

Invero, la menzionata Legge - al fine di approntare una tutela ancor più rafforzata, sia sotto il profilo cautelare che in tema di garanzie informative, alla persona offesa di alcuni delitti espressivi di violenza di genere, tra cui sono ricompresi anche il delitto di atti persecutori e quello di *revenge porn* - ha introdotto delle modifiche alla disciplina del codice di rito che, applicandosi appunto ad entrambi i delitti in esame, confermano inequivocabilmente come lo statuto dei diritti e delle garanzie informative assicurati alla persona offesa di tali due delitti sia configurato dal Legislatore in maniera del tutto omologa e, dunque, come la disparità di trattamento rispetto alla sola applicabilità o meno dell'istituto di cui all'art. 162-*ter* c.p. - istituto che coinvolge espressamente nel contraddittorio processuale la persona offesa - sia del tutto irragionevole.

In particolare, entrambi i delitti sono stati ricompresi nell'ambito applicativo dell'art. 275, comma 2-*bis*, terzo periodo, c.p.p. che stabilisce, per una determinata categoria di reati, la superfluità della prognosi di pena infratriennale quale elemento ostativo all'applicazione della custodia cautelare in carcere.

Sempre per entrambi i delitti, nella loro forma aggravata, con l'introduzione del nuovo comma 3.1, dell'art. 275 c.p.p., viene stabilita una presunzione relativa di adeguatezza delle misure cautelari custodiali superabile solo nel caso in cui vi sia la prova che le esigenze cautelari ravvisate possano essere soddisfatte da altre misure avuto riguardo, tra l'altro, al pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa.



Quanto invece alle garanzie informative assicurate alla persona offesa, si richiama l'introduzione del nuovo comma 1-*quater*, dell'art. 444 c.p.p. che - per una serie di reati in materia di violenza di genera tra cui, appunto, il delitto di atti persecutori e quello di *revenge porn* - prescrive il coinvolgimento della vittima nella definizione del giudizio mediante patteggiamento in quanto a quest'ultima, a pena di inammissibilità della richiesta, dovrà essere notiziata dell'istanza di applicazione pena depositata e potrà presentare memorie e deduzioni.

È evidente che prevedere siffatte garanzie per la persona offesa dei due delitti in esame rende necessario che, per ragioni di coerenza e razionalità, il legislatore riconosca alla medesima persona offesa lo stesso *standard* di garanzie e poteri anche quando il contraddittorio in cui viene coinvolta si colloca in una fase successiva, ovverosia in sede processuale quando costei è destinataria di un'offerta risarcitoria che, sulla base di una valutazione prudente del giudice, è ritenuta congrua rispetto ai pregiudizi da costei subiti, permettendo in entrambi i casi all'autorità giudiziaria di «superare» la legittima opposizione di costei.

Sempre in relazione al giudizio di comparazione in esame, a parere di questo Giudice, ciò che appare poi decisivo per fondare un giudizio di omogeneità tra le due fattispecie è il peculiare e del tutto sovrapponibile regime di procedibilità previsto per i delitti di atti persecutori e *revenge porn*.

Lo stesso, così come le recenti modifiche di cui si è dato conto, appaiono improntati ad assicurare una maggiore e più efficace tutela alla persona offesa, garantendole non solo la possibilità di maturare le proprie determinazioni rispetto alla manifestazione dell'istanza punitiva in un tempo più lungo rispetto a quanto previsto in via generale dall'art. 124 c.p. ma anche precludendo che eventuali determinazioni successive di senso contrario possano maturare a causa di indebite pressioni, individuando la sola sede processuale (o l'analoga manifestazione di volontà avanti ad un ufficiale di polizia giudiziaria) quale luogo ove rimettere la querela, garantendo così un controllo da parte dell'autorità pubblica circa la reale spontaneità e definitività di tale scelta.

In tal senso, si evidenzia infatti che tanto per il delitto di atti persecutori, quanto per quello di *revenge porn*, il termine per proporre querela è di sei mesi e la remissione di querela può essere solo «processuale» (ovverosia, secondo il più recente orientamento della giurisprudenza di legittimità, oggetto di necessaria formalizzazione avanti ad un'autorità pubblica individuata nel Tribunale o in un ufficiale di polizia giudiziaria).

Anche le deroghe al generale regime di procedibilità a querela di parte dei delitti in esame sono esattamente coincidenti in quanto, per entrambi, la procedibilità d'ufficio è prevista nei casi in cui la persona offesa sia in condizione di inferiorità fisica o psichica (dovendosi certamente considerare tale il minore o la persona affetta da disabilità accertata, quali categorie soggettive espressamente richiamate dall'art. 612-*bis* c.p.) o, ancora, nei casi in cui il fatto sia connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

Appare dunque evidente come anche la previsione di un peculiare statuto della procedibilità, del tutto coincidente per i due delitti in esame, sia in contraddizione con la scelta del legislatore di precludere, per il solo delitto di atti persecutori, l'applicabilità dell'istituto di cui all'art. 162-*ter* c.p.

Invero, proprio la causa estintiva in esame permette al Giudice, nell'ottica deflattiva di cui si dirà più approfonditamente nel prosieguo, di «superare» la volontà contraria della persona offesa, la quale, pur ristorata di un importo ritenuto soddisfacente, secondo un proprio prudente apprezzamento, da parte dell'autorità giudiziaria - manifesta la propria volontà, certamente legittima, di non rimettere la querela sporta.

Non si comprende infatti per quale ragione la persona offesa vittima di un episodio di *revenge porn* procedibile a querela - pur destinataria delle tutele rafforzate ora esposte - possa trovare, pur a seguito di contraddittorio, la propria volontà contraria rispetto alla definizione del processo «superata» dal Giudice a fronte di un'adeguata condotta riparatoria posta in essere in suo favore, mentre alla persona offesa di atti persecutori procedibili a querela - anch'essa destinataria della medesima tutela - sia riconosciuto un «diritto di veto» sul medesimo aspetto, pur avendo quest'ultima ricevuto, similmente, un risarcimento ritenuto dal Giudice del pari congruo e soddisfacente dei pregiudizi subiti.

Tale scelta, come argomentato, appare irragionevole tanto alla luce dell'omogeneità strutturale tra i due delitti, quanto del coincidente regime di tutele che alla persona offesa di tali reati l'ordinamento riconosce sia sotto l'aspetto processuale, che con riferimento al peculiare regime di procedibilità.

E tale ingiustificata disparità di trattamento appare ancor più evidente se si considera un ulteriore aspetto: la causa di estinzione del reato di cui all'art. 162-*ter* c.p. richiede, ove possibile, anche l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato che, nel caso di delitto di *revenge porn*, appare requisito di ancor più difficoltosa (se non impossibile) realizzazione in quanto, non appena il reo condivide immagini della persona offesa dal contenuto sessualmente esplicito con terzi, le stesse fuoriescono definitivamente dalla sua sfera di controllo.



Si tratta infatti di contenuti multimediali suscettibili di replicabilità indefinita ad opera di terzi con correlata impossibilità di ottenerne un'eliminazione certa e definitiva dal cyberspazio. Tutto ciò, a differenza di quanto avviene per il delitto di atti persecutori ove la sussistenza di conseguenze dannose o pericolose del reato non è certa, evidenzia la maggiore gravità della condotta sanzionata dall'art. 612-ter c.p. se rapportata alle potenzialità lesive di carattere fisiologicamente ineliminabile che la stessa può avere sulla sfera di libertà ed autodeterminazione della persona offesa rispetto alla propria sfera sessuale e al proprio correlato benessere psicofisico.

Questo Giudice non ignora poi che il delitto di cui all'art. 612-bis c.p. è strutturato come reato abituale improprio, mentre il delitto di cui all'art. 612-ter c.p. è configurato quale delitto unisussistente e/o istantaneo.

Si ritiene tuttavia che tale circostanza non incida sul giudizio di affinità strutturale sopra esposto poiché - pur incidentalmente richiamato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo il quale, nel caso concreto, il delitto di atti persecutori può essere integrato anche dal compimento di due singole condotte commesse in un breve arco di tempo (cfr., tra le altre, Cass., Sez. V, sentenza n. 33842 del 3 aprile 2018) - ciò che rileva, a parere di questo Giudice, è la scelta del Legislatore che, nella consapevole tipizzazione di due fattispecie dalle modalità attuative differenti, ha individuato, per le medesime, non solo un trattamento sanzionatorio del tutto omogeneo - espressivo, come tale, di un giudizio di analoga gravità rispetto all'offesa arrecata al medesimo bene giuridico - ma anche un peculiare ed unico «statuto della procedibilità» che esprime la volontà di tutelare in modo omogeneo la persona offesa (volontà confermata dalle recenti modifiche normative di cui si è dato conto).

Se, infatti, identica è la scelta di tutela della persona offesa sotto l'aspetto della manifestazione della sua istanza punitiva - quanto a tempistiche e modalità di manifestazione della successiva volontà contraria - identico dovrebbe essere anche il trattamento riservato alla medesima persona offesa qualora la stessa riceva un risarcimento ritenuto congruo dal Giudice nell'ambito del contraddittorio processuale che a tale condotta riparatoria consegue quando costei manifesta legittimamente l'intenzione di mantenere ferma la propria istanza punitiva.

Così non è poiché, solo nel caso di un episodio di *revenge porn* «rimettibile», la volontà, pur contraria, della persona offesa non costituisce una preclusione alla definizione del processo ai sensi dell'art. 162-ter c.p.

Proprio in relazione all'aspetto ora evidenziato, si richiamano le osservazioni recentemente espresse dalla Corte adita in tema di esclusione dall'area applicativa della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis c.p. dei delitti di cui agli articoli 336 e 337 c.p.

Anche in quel caso, il Giudice *a quo* ha fondato la questione di legittimità sollevata sulla base della ritenuta violazione del principio di eguaglianza in relazione ad un giudizio di comparazione operato, in detta ipotesi, con una fattispecie che esprimeva un'offensività maggiore (per come desumibile dal relativo trattamento sanzionatorio) e tuttavia suscettibile, al ricorrere dei presupposti enucleati dall'art. 131-bis c.p., della potenziale applicazione della causa di non punibilità ivi prevista.

Con la pronuncia n. 172 del 20 ottobre 2025 (depositata il 27 novembre 2025) - ritenuto come correttamente individuato nella fattispecie di cui all'art. 338 c.p. il *tertium comparationis* - è stato sottolineato come alla diversificazione di estremi edittali debba conseguire un differente regime, di natura coerente e configurato nella medesima direzione, anche rispetto all'applicazione di istituti di diritto sostanziale, quale è la causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131-bis c.p., la cui configurabilità è evidentemente ancorata ad una valutazione di maggiore o minore gravità complessiva del fatto concreto rispetto al bene giuridico tutelato.

In particolare, si è ritenuta manifestamente incongruente la scelta legislativa di punire con maggiore severità il reato di violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario previsto dall'art. 338 c.p. - il cui maggior rigore sanzionatorio rispetto alle fattispecie sanzionate dagli articoli 336 e 337 c.p. trova fondamento nella natura collettività del soggetto destinatario dell'offesa - e, nel contempo, di riconoscere solo per il primo delitto l'astratta applicabilità dell'esimente di cui all'art. 131-bis c.p., per come espressiva di un complessivo giudizio di minor offensività del fatto.

In tal modo, come anticipato, si è espressa la necessità di una coerenza sistematica nella tipizzazione delle fattispecie e dei connessi istituti di diritto sostanziale applicabili al caso concreto con riferimento a cause di esclusione della punibilità (quale è l'art. 131-bis c.p.) o, si aggiunge, di estinzione del reato (quale è l'art. 162-ter c.p.) fondate entrambe su una valutazione di minor gravità della condotta o, comunque, circoscritte a fattispecie di reato punite con pene edittali più miti o ritenute dall'ordinamento espressive di un'offensività più tenue, tanto da ancorare la relativa perseguibilità ad un interesse manifestato in tal senso dalla persona offesa.

Da tale ultima considerazione, a parere di questo Giudice, può desumersi a contrario l'affermazione per cui fattispecie di reato che esprimono un'offensività omogenea per affinità strutturale e per trattamento sanzionatorio del tutto simile - ovverosia, come nel caso di specie, i delitti di cui agli articoli 612-bis e 612-ter c.p. - deve correlarsi l'applicazione di identici ed omologhi istituti di natura sostanziale, tra cui la speciale causa estintiva del reato per condotte riparatorie.



Come anticipato, il giudizio di comparazione che evidenzia la manifesta irragionevolezza dell'automatismo previsto dall'art. 162-ter, comma quarto, c.p. non si circoscrive al solo delitto, ritenuto affine, di cui all'art. 612-ter c.p. ma deve estendersi anche all'analisi della struttura interna del delitto di atti persecutori.

In particolare, appare in contrasto con i necessari canoni di proporzionalità e razionalità nel legiferare la scelta di escludere, a priori, l'applicazione della causa estintiva in esame a tutti i casi di stalking quando gli stessi, nella loro modulazione concreta, esprimono un disvalore differente, quale giudizio valoriale che trova preciso riscontro nella previsione tanto di un trattamento sanzionatorio, quanto di un regime di procedibilità, differenziati.

In tal modo, infatti - sotto lo specifico profilo che qui interessa attinente all'applicabilità o meno della causa di estinzione del reato prevista dall'art. 162-ter c.p. - si equipara il trattamento destinato ad ipotesi fattuali che lo stesso legislatore aveva dapprima riconosciuto come disomogenee quando ha introdotto il delitto di atti persecutori nell'ordinamento, facendo così emergere non solo l'irrazionalità e contraddittorietà di tale sopravvenuta soluzione legislativa ma soprattutto la violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Carta poiché si trattano allo stesso modo condotte con gradi di afflittività differenti.

Con maggior dettaglio, come già sopra evidenziato, il delitto di atti persecutori è in via generale procedibile a querela di parte. Tuttavia, vi sono ipotesi in cui si procede d'ufficio (qualora il delitto sia commesso ai danni di un minore, di una persona con disabilità riconosciuta o quando il fatto è commesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio) ed altre in cui, pur fermo il regime di procedibilità su impulso di parte, la querela sporta è irrevocabile (in particolare, se il fatto è commesso mediante minacce reiterate nei modi di cui all'art. 612, secondo comma, c.p.).

Appare utile evidenziare che a tale differenziato regime in tema di procedibilità è correlato un inasprimento del relativo trattamento sanzionatorio in quanto, se il fatto è commesso a danno di un minore e di una persona con disabilità accertata, la pena è aumentata (art. 612, comma secondo, c.p.).

Dunque, è il legislatore stesso che, nel modulare la fattispecie in esame, ha espressamente introdotto una differenziazione, individuando alcune concrete modalità di realizzazione del reato meritevoli di un trattamento più rigoroso in tema di procedibilità in quanto espressive di maggiore allarme e pericolosità sociale (si fa in particolare riferimento alle ipotesi in cui il delitto sia commesso con minacce reiterate nei modi di cui all'art. 612, secondo, c.p.) ed enucleandone altre per le quali, in ragione della peculiare vulnerabilità della persona offesa, appare opportuno rendere non necessaria la manifestazione di un'istanza punitiva con correlato aggravamento del trattamento sanzionatorio.

La successiva scelta di escludere a priori la causa estintiva di cui all'art. 162-ter c.p. rispetto a tutte le ipotesi di stalking (anche quelle procedibili a querela passibile di remissione) di fatto contraddice e nega tale originaria e tutt'oggi presente differenziazione poiché anche per le ipotesi di atti persecutori procedibili a querela di parte «rimettibile», che, come tali, sono espressive di minore gravità, non si può comunque ricorrere all'istituto in esame.

Invero, con la preclusione applicativa della cui compatibilità costituzionale qui si dubita, ipotesi fattuali espressive di un diverso disvalore per come espressamente riconosciuto dallo stesso legislatore - sia sotto il profilo della procedibilità, che del trattamento sanzionatorio - vengono equiparate in modo ingiustificato mentre appare doveroso fare un distinguo, anche sotto questo aspetto, nell'ampia e variegata casistica dei fenomeni riconducibili nella fattispecie di cui all'art. 612-bis c.p.

Tutte le argomentazioni ora esposte potrebbero in astratto condurre ad individuare la soluzione alla ravvisata incostituzionalità della norma di cui all'art. 162-ter, comma quarto, c.p. in una pronuncia additiva che estenda la preclusione applicativa dell'istituto in esame anche all'omogeneo delitto di *revenge porn*.

Così non è in quanto si ritiene che l'aprioristica esclusione della causa di estinzione del reato per condotte riparatorie ad una fattispecie delittuosa - nel caso di specie il delitto di atti persecutori qualora soggetto a remissione (ma le medesime considerazioni potrebbero spendersi per tutti i reati procedibili a querela di parte soggetta a remissione) - a prescindere da qualsivoglia considerazione del caso concreto con conseguente sottrazione al Giudice dello scrutinio circa il carattere satisfattivo del risarcimento effettuato dall'imputato, sia irragionevole e violi il principio di proporzionalità che deve muovere ogni intervento legislativo qualora, come nel caso di specie, vi sia la necessità di operare un bilanciamento tra valori contrapposti.

Invero, nell'applicazione della causa estintiva di cui all'art. 162-ter c.p. vi sono due posizioni soggettive in netto contrasto tra loro, ovverosia quella dell'imputato che ha interesse ad ottenere una sentenza declaratoria dell'estinzione del reato a fronte della comprovata esecuzione di una condotta riparatoria (se del caso, accompagnata anche da una



fattiva attivazione per l'eliminazione delle conseguenze pericolose o dannose del reato) e quella della persona offesa che, per insindacabili e legittime ragioni personali, non reputa la somma offerta soddisfattiva dei pregiudizi subiti o, comunque, non ritiene di abdicare all'istanza punitiva a suo tempo manifestata.

Orbene, a parere di questo Giudice, l'esclusione indiscriminata dell'applicazione della causa estintiva di cui all'art. 162-ter c.p. anche alle forme di *stalking* considerate dal legislatore stesso come di minore gravità (in quanto procedibili a querela di parte soggetta a remissione) comporta un'evidente sproporzione nel contemperamento tra le due posizioni soggettive ora richiamate poiché determina un'ingiustificato ed irragionevole sacrificio del diritto di difesa dell'imputato, per come riconosciuto espressamente dall'art. 24 della Costituzione, il quale è titolare di una legittima aspettativa a sottoporre allo scrutinio del Giudice il proprio sforzo risarcitorio affinché quest'ultimo - secondo il proprio prudente apprezzamento espressivo della funzione giurisdizionale che gli è attribuita - possa valutarlo come congruo e proporzionato rispetto al fatto di reato che gli viene ascritto.

In tal maniera, infatti, l'interesse della persona offesa a vedere soddisfatta la propria posizione (che, si osserva incidentalmente, può essere anche coltivata mediante la proposizione di un'azione in sede civile) non trova alcuna necessaria e doverosa verifica da parte dell'autorità giudiziaria, divenendo il processo penale lo strumento per la soddisfazione di un interesse di carattere meramente privatistico fondato su una valutazione del fatto di carattere puramente soggettivo.

Vi è dunque un'evidente sproporzione proprio in ragione del fatto che la persona offesa ha ottenuto un risarcimento ritenuto, secondo parametri oggettivi, proporzionato al fatto di reato contestato all'imputato.

L'introduzione della preclusione di cui all'art. 162, comma quarto, c.p. - operata con legge n. 172 del 4 dicembre 2017 - appare poi contraria alla finalità che perseguiva la cosiddetta Riforma Orlando, legge n. 103 del 23 giugno 2017, che ha introdotto, mutuando la disciplina già prevista dall'art. 35, decreto legislativo n. 274/2000 in tema di competenza penale del Giudice di Pace, l'istituto dell'estinzione del reato per condotte riparatorie anche nel codice penale.

Invero, la relazione tecnica esplicativa delle modifiche introdotte con la menzionata Riforma così individuava l'obiettivo della novella legislativa: «deflazionare il numero di procedimenti penali e comunque realizzare una rapida definizione degli stessi, determinando effetti di risparmio in termini di spese processuali e di impiego di risorse umane e strumentali».

Del resto, la stessa collocazione sistematica dell'istituto in esame, inserito tra le cause estintive del reato subito dopo le disposizioni dedicate all'oblazione, manifesta come i due istituti abbiano un comune effetto deflattivo correlato all'esecuzione di condotte di carattere riparatorio.

Ed invero, nel caso dell'oblazione, a fronte del versamento di una somma nelle casse dello Stato parametrata sulla pena pecuniaria prevista dalla fattispecie astratta, la finalità deflattiva del sistema prevale sull'interesse pubblicistico che sottende la punizione delle medesime fattispecie contravvenzionali (che, proprio perché punite con una pena di tale specie, sono espressive di minore gravità), mentre nel secondo caso la medesima finalità deflattiva prevale sull'interesse privatistico della persona offesa che, ristorata in modo ritenuto congruo e soddisfattorio da parte dell'autorità giudiziaria, vede la propria volontà contraria superata.

Preme poi evidenziare come l'applicazione dell'istituto in esame, avente, come esposto, inequivoca vocazione deflattiva, sia subordinata allo scrupoloso e prudente apprezzamento da parte del Giudice, terzo tra le parti, in ordine all'effettività e congruità dell'offerta risarcitoria, oltre che alla positiva eliminazione delle eventuali conseguenze dannose o pericolose del reato.

Precludere al Giudice di operare tale valutazione rispetto ad una specifica ed esclusiva categoria di condotte non solo frustra la finalità ultima della norma ma determina anche una violazione del principio di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, comma secondo, della Costituzione poiché, in siffatta maniera, si esclude che un sindacato, pur svolto in modo imparziale e super partes ed operato secondo canoni obiettivi ed equi, possa condurre ad una rapida e pronta definizione di un processo relativo, si ribadisce, ad una fattispecie di reato che il legislatore medesimo ritiene di minore gravità (in quanto procedibile a querela di parte soggetta a remissione).

Il giudice è infatti tenuto a celebrare un processo - con l'impiego di tempo e risorse che ne conseguono - pur a fronte di una già avvenuta integrale soddisfazione dell'interesse pubblicistico a cui lo svolgimento del processo medesimo mira, così di fatto sottraendo risorse alla celebrazione di altri processi rispetto ai quali, permanendo viceversa un interesse pubblicistico alla loro celebrazione, vi è la medesima necessità di garantirne una rapida definizione.



Invero, se il processo penale è lo strumento di rieducazione dell'imputato non già e non solo per l'esito che ne consegue ma anche in relazione al percorso con cui si addivene alla relativa pronuncia definitiva, ritiene questo Giudice che - al ricorrere di tutti i requisiti sostanziali e processuali previsti dall'art. 162-ter c.p. - tale finalità sia già stata compiutamente perseguita poiché l'imputato, quale forma di sanzione alternativa avente tuttavia paritaria efficacia, ha posto in essere una condotta riparatoria congrua in quanto parametrata alla gravità del fatto di reato che gli viene ascritto e, se del caso, si è anche fattivamente attivato per eliminare le conseguenze dannose o pericolose della condotta che gli viene contestata.

Sotto questo punto di vista, il «diritto di veto» che solo in questo caso si riconosce alla persona offesa determina una violazione non solo del canone costituzionale sopra richiamato correlato all'interesse collettivo a che i processi vengano definiti in tempi ragionevoli (il che, evidentemente, si correla alla necessità che non vengano celebrati processi non necessari rispetto al perseguimento dell'interesse pubblicistico, già raggiunto, di rieducazione dell'imputato) ma anche del finalismo rieducativo della pena medesima stabilito dall'art. 27, comma terzo, della Costituzione.

Invero, l'impossibilità di definire il processo con la dichiarazione di estinzione del reato pur a fronte di uno sforzo risarcitorio posto in essere dall'imputato di carattere proporzionato e congruo rispetto alla natura delle contestazioni ascrittegli - per come valutato dal Giudice tenendo conto di ogni circostanza afferente le modalità della condotta - accompagnato, ove possibile, anche dall'eliminazione delle conseguenze dannose e pericolose del reato potrebbe determinare, nel caso di un'eventuale condanna all'esito del giudizio, l'irrogazione di una sanzione non giustificata che, come tale, verrebbe percepita dall'imputato come inutilmente afflittiva.

Ciò vale tanto più nel caso di specie se solo si considera il contegno complessivo assunto dall'imputato, il quale:

i) ha reso dichiarazioni spontanee in sede dibattimentale, manifestando resipiscenza e ribadendo le proprie scuse alla persona offesa;

ii) ha partecipato con impegno e serietà a diversi incontri nell'ambito di un percorso di giustizia riparativa attivato su sua richiesta ai sensi dell'art. 129-bis c.p.p.; percorso che tuttavia non ha trovato positiva definizione a seguito della discrezionale valutazione di «non fattibilità del programma» da parte dei mediatori incaricati;

iii) ha versato alla persona offesa a titolo risarcitorio la significativa somma di centomila euro (a fronte di una richiesta risarcitoria esplicitata nella costituzione di parte civile pari a centocinquanta mila euro);

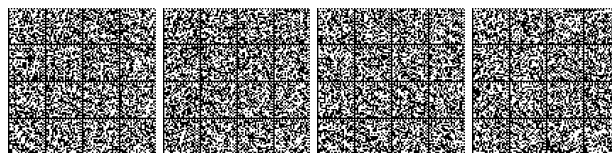
iv) ha eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose del reato, cancellando i *post* aventi contenuto asseritamente diffamatorio.

A fronte di tale positivo contegno - da valutarsi unitamente al fatto che, al di là dell'imprecisa formulazione del capo di imputazione, si tratta di condotte esaurite in quanto nessun ulteriore condotta avente astratta rilevanza penale è stata posta in essere dal 2021 ad oggi - vi è il concreto rischio che l'eventuale irrogazione di una pena detentiva all'esito del giudizio che questo Giudice dovrebbe celebrare, essendogli allo stato preclusa la possibilità di applicare l'istituto di cui all'art. 162-ter c.p. in relazione alla contestazione di cui all'art. 612-bis c.p., possa essere percepita come ingiusta.

A parere di questo Giudice, infatti, le funzioni retributiva e special preventiva della pena trovano già nell'esecuzione delle condotte riparatorie a cui l'applicazione dell'istituto di cui all'art. 162-ter c.p. è subordinato piena soddisfazione poiché comportano un sacrificio economico per l'imputato oltre che comportamentale, in grado di influire tanto sulla sua sfera personale e patrimoniale quanto sui suoi comportamenti futuri. Similmente, anche la funzione generai preventiva della pena medesima può ritenersi avere già trovato soddisfazione alla luce della natura pubblica della fase dibattimentale in cui l'istituto in esame deve trovare applicazione.

Qualora poi non si dovesse ritenere sussistente la violazione dei parametri costituzionali individuati negli articoli 3, 24, 111, comma secondo e 27, comma terzo della Carta rispetto alla scelta del Legislatore di precludere in via generale ed astratta, dal campo applicativo della causa di estinzione del reato di cui all'art. 162-ter c.p. il delitto di atti persecutori qualora il reato sia perseguibile a querela rimettibile richiamando le osservazioni sopra esposte in tema di ragionevolezza e proporzionalità, si rimette al Giudice delle Leggi la valutazione circa l'opportunità di dichiarare l'incostituzionalità della norma di cui all'art. 162, comma quarto, c.p. nella parte in cui non esclude l'applicazione di tale disposizione alle ipotesi - quale è il caso in esame, di atti persecutori procedibili a querela di parte soggetta a remissione espressive di minore offensività.

In particolare, riprendendo quanto riportato dalla difesa dell'imputato nella propria memoria, tali ipotesi espressive di minore offensività dovrebbero individuarsi nelle contestazioni di atti persecutori ove, nel momento in cui viene posta in essere la condotta riparatoria non risulta una permanenza attuale delle condotte di molestia e/o minaccia e dell'evento oggetto di contestazione, né un pericolo concreto ed attuale per la persona offesa.



P.Q.M.

*Visti gli articoli 134 Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;
sospende il processo sopra emarginato a carico di C. M. nato a Milano il...;*

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

demanda alla cancelleria la notificazione delle motivazioni della presente ordinanza non letta in pubblica udienza:

all'imputato C. M. presso il difensore di fiducia ove ha eletto domicilio. avv. Rossella Gallo del Foro di Milano;

alla parte civile... presso il difensore, avv. Maria Nirta del Foro di Locri;

ai difensori dell'imputato, avv. Rossella Gallo e Leonardo Cammarata entrambi del Foro di Milano;

al difensore della parte civile, avv. Maria Nirta del Foro di Locri;

al Pubblico Ministero;

al Presidente del Consiglio dei ministri.

La cancelleria vorrà altresì comunicare la presente ordinanza ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e curare la trasmissione di tutti gli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

Lecco 22 dicembre 2025

Il Giudice: BEGGIO

26C00060

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-013) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 6 0 4 0 1 *

€ 6,00

