

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

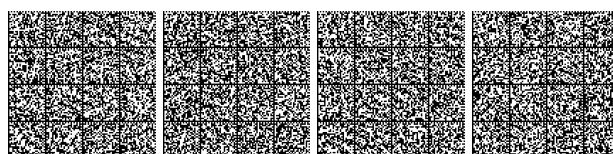
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 maggio 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. **60.** Sentenza 10 marzo - 30 aprile 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione Toscana - Procedure ad evidenza pubblica bandite dalla Regione e dai suoi enti strumentali - Previsione, nei relativi bandi, del criterio qualitativo premiale consistente nell'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.
 - Legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30, art. 1.
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e)..... Pag. 1
- N. **61.** Sentenza 24 marzo - 30 aprile 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Modifiche di precedenti disposizioni regionali relative a interventi edilizi - Imposizione dell'obbligo di versare gli oneri di urbanizzazione primaria anche nelle ipotesi di cambiamento di destinazione d'uso "verticale" - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei principi fondamentali statali dettati nella materia di competenza concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale parziale.
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Modifiche di precedenti disposizioni regionali relative a interventi edilizi - Previsione che consente ai comuni di stabilire, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, oltre alle «condizioni», specifiche «limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso "verticale" - Violazione dei principi fondamentali statali dettati nella materia di competenza concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale parziale.
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Modifiche di precedenti disposizioni regionali relative a interventi edilizi - Disposizioni transitorie - Previsione che la novellata disciplina trova applicazione solo a seguito dell'approvazione, da effettuarsi entro due anni da parte del comune, di un'apposita variante di adeguamento dei propri strumenti di pianificazione urbanistica, o di apposita disciplina che stabilisca le specifiche condizioni e limitazioni al potere di disporre il mutamento di destinazione d'uso di immobili - Violazione dei principi fondamentali statali dettati nella materia di competenza concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale parziale.
 - Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51, artt. 3, commi 1 e 2, e 36.
 - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo..... Pag. 11
- N. **62.** Sentenza 24 febbraio - 30 aprile 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Tributi - Riscossione - Affidamento a terzi delle attività di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali - Costituzione di società di scopo (c.d. finanza di progetto) - Novella di interpretazione autentica, introdotta mediante decretazione d'urgenza, secondo cui tali società possono operare anche se non iscritte nell'apposito albo, laddove vi sia iscritta la società aggiudicataria, socia della società di scopo - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi in materia di decretazione d'urgenza, del principio di tutela della concorrenza, della libertà di iniziativa economica privata e della riserva di giurisdizione, tutelata anche sul piano convenzionale - Non fondatezza delle questioni.



- Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, art. 3, comma 14-*septies*, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15.
- Costituzione, artt. 3, 41, 77, 101, 102, 111 e 117, primo e secondo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. Pag. 18

N. 63. Sentenza 11 marzo - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cittadinanza - Acquisizione in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto iure sanguinis) - Preclusione per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza - Applicabilità anche ai nati all'estero prima del 28 marzo 2025 - Possibili deroghe - Condizioni - Presentazione della domanda di accertamento della cittadinanza, in via amministrativa o giurisdizionale, entro e non oltre l'entrata in vigore della disciplina sopravvenuta - Susseguente riconoscimento, purché compatibile con quest'ultima - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, per disparità di trattamento, nonché dell'affidamento nella sicurezza giuridica - Non fondatezza della questione.

Cittadinanza - Acquisizione in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto iure sanguinis) - Preclusione per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza - Applicabilità anche ai nati all'estero prima del 28 marzo 2025 - Possibili deroghe - Condizioni - Presentazione della domanda di accertamento della cittadinanza, in via amministrativa o giurisdizionale, entro e non oltre l'entrata in vigore della disciplina sopravvenuta - Susseguente riconoscimento, purché compatibile con quest'ultima - Denunciata violazione del rispetto degli obblighi internazionali, in relazione alla cittadinanza europea attribuita dai Trattati - Non fondatezza della questione.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 3-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n.74.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20; Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 15, comma 2; Protocollo n. 4 alla Convenzione per salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3, comma 2. Pag. 33

N. 64. Sentenza 23 febbraio - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Partecipazione al successivo giudizio abbreviato, nei confronti di una persona imputata del reato di rissa, del giudice che, all'udienza di comparizione predibattimentale, ha emesso, nei confronti di altra persona imputata del medesimo fatto, il provvedimento di prosecuzione del giudizio davanti a un giudice diverso (di cui all'art. 554-*ter*, comma 3, cod. proc. pen.) - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi, anche sovranazionali e convenzionali, della terzietà e imparzialità della giurisdizione, collegati alla garanzia del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 1. Pag. 54

N. 65. Sentenza 12 marzo - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Attività di soccorso stradale e rimozione dei veicoli - Necessità della preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada (eccettuate le forze armate e di polizia) - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento, violazione della libertà di iniziativa economica privata nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 175, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, 13, 41 e 97. Pag. 60



N. 66. Sentenza 23 marzo - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Soggetto condannato che versi in condizione di grave infermità irreversibile - Possibilità che il tribunale di sorveglianza, invece che disporre il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, adotti un provvedimento di non luogo a procedere all'esecuzione stessa - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa nonché del principio della finalità rieducativa della pena e di quello, anche convenzionale, di ragionevole durata del processo di sorveglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 147.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 24, 27, terzo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 68

N. 67. Ordinanza 13 - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento della Provincia autonoma di Bolzano nel giudizio, in via incidentale, avente a oggetto norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, laddove si prevede che, nelle materie di competenza della Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - Sussistenza di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato ai rapporti dedotti nei giudizi *a quo* - Ammissibilità dell'intervento.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, art. 7, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 24, primo comma, e 87, primo comma.

Pag. 76

N. 68. Sentenza 9 febbraio - 5 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Possibilità, per il pubblico ministero, di sospendere l'esecuzione della pena per il reato "ostativo" di atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* cod. pen.) anche nel caso di riconoscimento della circostanza attenuante speciale della minore gravità, come previsto per il reato di violenza sessuale - Omessa previsione - Irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*); legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1-*quater*.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Pag. 78

N. 69. Ordinanza 13 aprile - 5 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Interventi dell'associazione Patrimonio Italiano, della Confederazione degli Italiani nel mondo e dell'associazione Natitaliani nel giudizio, in via incidentale, avente ad oggetto la disposizione, introdotta tramite decreto-legge, che detta una disciplina transitoria limitativa dell'acquisto automatico della cittadinanza italiana per nascita - Inammissibilità degli interventi.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 3-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 22, 24, 56, 58, 72, quarto comma, 77 e 117, primo comma.

Pag. 86



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **8.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 2026
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ferrovie – Turismo – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disciplina degli organi della Fondazione Trenino verde storico della Sardegna – Previsione che il Presidente della Fondazione ha la rappresentanza legale, è nominato dalla Giunta esecutiva su designazione del Presidente della Giunta regionale, resta in carica per un triennio ed è rieleggibile, presiede l’assemblea di partecipazione e la Giunta esecutiva, cura le relazioni con enti, istituzioni, imprese, parti sociali ed altri organismi per instaurare rapporti di collaborazione a sostegno delle attività della Fondazione – Previsione che la Giunta esecutiva della Fondazione è composta dal presidente della Fondazione, da un componente delegato dall’Assessore regionale competente in materia di trasporti, da un componente delegato dall’Assessore regionale competente in materia di turismo, da un componente delegato dall’Assessore regionale competente in materia di enti locali, da un componente nominato dall’ARST Spa, da quattro sindaci o loro delegati scelti dall’assemblea di partecipazione tra otto sindaci rappresentanti delle tratte ferroviarie individuati dai comuni territorialmente competenti, attribuendo il ruolo di supplenti ai quattro rimanenti che possono partecipare senza diritto di voto – Previsione che i componenti della Giunta esecutiva restano in carica per un triennio e sono rieleggibili, salvo revoca da parte dell’organo che li ha nominati prima della scadenza del mandato – Previsione che la Giunta esecutiva, fra l’altro, predispone e approva il bilancio di previsione e il conto consuntivo, le deliberazioni di eventuale modifica dello statuto, lo scioglimento della Fondazione e la devoluzione del patrimonio – Previsione che il medesimo organo delibera a maggioranza di voti – Previsione che l’assemblea di partecipazione della Fondazione svolge prevalentemente funzioni consultive – Prevista composizione in modo che siano rappresentati tutti i membri fondatori e, in particolare, tutti i comuni delle quattro tratte ferroviarie, previo versamento delle quote di conferimento o di contributo previsti per il perseguimento degli scopi della Fondazione medesima – Previsione che l’assemblea in particolare esprime un parere in ordine al bilancio di previsione e al conto consuntivo predisposti dalla Giunta esecutiva e alle modifiche dello statuto, allo scioglimento della Fondazione e alla devoluzione del patrimonio – Previsione che il revisore dei conti della Fondazione è nominato dalla Giunta esecutiva su proposta dell’Assessore regionale competente in materia di trasporti ed è scelto tra i soggetti iscritti nel registro dei revisori legali.

- Legge della Regione Sardegna 6 febbraio 2026, n. 4 (Disposizioni per la gestione e la valorizzazione delle ferrovie turistiche della Sardegna e disciplina degli organi della Fondazione Trenino verde storico della Sardegna), artt. 5, 6, 7 e 8.

Pag. 89

- N. **64.** Ordinanza del Tribunale di Modena del 19 febbraio 2026

Reati e pene – Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell’atto o a causa dell’adempimento delle funzioni – Reclusione da due a cinque anni anziché da otto mesi a cinque anni.

- Codice penale, art. 583-*quater*, primo comma.

Pag. 97

- N. **65.** Ordinanza del Tribunale di Modena del 19 febbraio 2026

Reati e pene – Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell’atto o a causa dell’adempimento delle funzioni – Reclusione da due a cinque anni anziché da otto mesi a cinque anni.

- Codice penale, art. 583-*quater*, primo comma.

Pag. 110



- N. 66. Ordinanza del Tribunale di Modena del 19 febbraio 2026
Reati e pene – Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell’atto o a causa dell’adempimento delle funzioni – Reclusione da due a cinque anni anziché da otto mesi a cinque anni.
– Codice penale, art. 583-*quater*, primo comma. Pag. 123
- N. 67. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Perugia - Ufficio di sorveglianza di Spoleto del 31 marzo 2026
Ordinamento penitenziario – Permessi premio – Previsione che i permessi premio possono essere concessi al detenuto sottoposto al regime speciale di detenzione di cui all’art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 solamente dopo che il provvedimento applicativo di tale regime speciale sia stato revocato o non prorogato.
– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-*bis*, comma 2, ultimo periodo. Pag. 135
- N. 68. Ordinanza del Tribunale di Catania del 25 marzo 2026
Esecuzione penale – Procedimento di esecuzione – Incidente di esecuzione (nel caso di specie: richiesta di revoca del beneficio della sospensione condizionale della pena) – Notificazione dell’avviso di fissazione dell’udienza – Sospensione del procedimento fino al raggiungimento dell’effettiva conoscenza del soggetto nei cui confronti pende un incidente di esecuzione – Omessa previsione.
– Codice di procedura penale, art. 666. Pag. 143
- N. 69. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Firenze del 4 marzo 2026
Esecuzione penale – Ordinamento penitenziario – Rinvio facoltativo dell’esecuzione della pena – Omessa previsione, oltre i casi espressamente contemplati, dell’ipotesi di rinvio facoltativo dell’esecuzione quando la pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità.
– Codice penale, art. 147; legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-*ter*, comma 1-*ter*. Pag. 145





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 60

Sentenza 10 marzo - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione Toscana - Procedure ad evidenza pubblica bandite dalla Regione e dai suoi enti strumentali - Previsione, nei relativi bandi, del criterio qualitativo premiale consistente nell'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

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

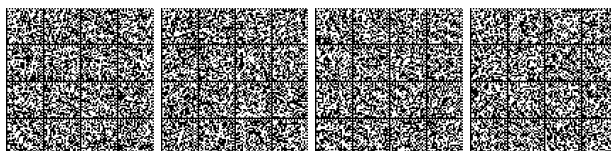
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30 (Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13 agosto 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati dello Stato Marco Corsini e Emanuele Manzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13 agosto 2025 e depositato nella medesima data, iscritto al n. 32 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. 1 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30 (Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente riferisce che l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025, rubricato «Tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Inserimento dell'articolo 6.1 nella l.r. 18/2019», con l'intento, dichiarato nel preambolo, di contrastare il fenomeno del dumping contrattuale, modifica l'art. 6 della precedente legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007), introducendo il seguente art. 6.1: «1. I bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica in cui la Regione Toscana, i suoi enti e organismi strumentali, incluse le aziende sanitarie locali e le società "in house", siano stazioni appaltanti o enti concedenti, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedono quale criterio qualitativo premiale l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi».

1.2.- Con un unico motivo di ricorso, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per plurimi profili.

1.2.1.- Per un primo profilo, il ricorrente ritiene che, benché la disciplina della contrattualistica pubblica non sia riferibile a un unico ambito materiale, per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale rientrerebbero nella competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. tanto la tutela della concorrenza "nel mercato", quanto la promozione della concorrenza "per il mercato", nel rispetto dei principi unionali di libera circolazione delle merci, libera prestazione dei servizi, libertà di stabilimento, trasparenza e parità di trattamento (si richiama la sentenza di questa Corte n. 4 del 2022 e i precedenti ivi indicati).

Ad avviso dell'Avvocatura, sarebbe ascrivibile alla nozione di concorrenza "per il mercato", volta alla più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici, la disciplina delle procedure di gara, della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e, per quanto qui rileva, dei criteri di aggiudicazione (si richiama nuovamente la sentenza di questa Corte n. 4 del 2022 e i relativi precedenti), in ragione della necessità di tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sul territorio nazionale, anche in virtù del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

Le istanze di uniformità sottese alla disciplina dei contratti pubblici troverebbero conferma, secondo il ricorrente, nella qualificazione del relativo codice, nel suo complesso, come riforma economico-sociale, attuativa degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e perciò vincolante anche per la competenza primaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (si cita la sentenza di questa Corte n. 45 del 2010, ripresa dalle successive sentenze n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010).

In questa prospettiva, differenti normative regionali e i relativi dislivelli di regolazione genererebbero di per sé barriere territoriali distorsive della concorrenza (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 174 del 2024 e n. 283 del 2009), tanto che sarebbe preclusa alla competenza legislativa regionale anche l'introduzione di norme pro-concorrenziali (si cita la sentenza di questa Corte n. 23 del 2022).

1.2.2.- Per un secondo profilo, ad avviso del ricorrente, il legislatore toscano sarebbe intervenuto «nelle more dell'approvazione di un'adeguata normativa nazionale in tale ambito», come recita il preambolo della legge reg. Toscana n. 30 del 2025. L'intervento a titolo di cedevolezza invertita, tuttavia, sarebbe consentito solo nelle materie di competenza legislativa concorrente (si cita la sentenza di questa Corte n. 1 del 2009). Anche di recente questa Corte avrebbe ribadito, proprio nei confronti di una legge della Regione Toscana in tema di concessioni demaniali marittime, che il legislatore regionale non può intervenire in un ambito che non gli pertiene neppure in presenza di una lamentata inerzia del legislatore statale (si rinvia alla sentenza di questa Corte n. 89 del 2025).

In ogni caso, ad avviso dell'Avvocatura, il legislatore statale non sarebbe per nulla «assente o distratto», poiché il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), come tutti i codici che l'hanno preceduto, reca una compiuta disciplina dei criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, che tratta ampiamente e «in maniera "chiusa"» la tutela dei livelli salariali minimi sin dalla fase della progettazione. Il ricorrente richiama l'art. 41, comma 13, cod. contratti pubblici, sulla redazione del progetto, l'art. 102, in tema di dichiarazioni di impegno del concorrente, gli artt. 109 e 110, relativi alla valutazione dell'offerta. Rispetto a questa disciplina, il criterio premiale introdotto dal legislatore toscano si presenterebbe come «del tutto asistemico». Proprio in relazione ai criteri premiali, d'altra parte, questa Corte avrebbe



chiarito che la possibilità di introdurli, anche in via transitoria, sarebbe riservata allo Stato, cui spetterebbe definire il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e gli altri interessi pubblici con essa interferenti, tra cui il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese (si richiama ancora la sentenza n. 4 del 2022).

1.2.3.- Per un terzo profilo, il ricorrente censura il fatto che l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 opererebbe «una cristallizzazione ex ante» della valutazione in ordine all'adozione del criterio premiale, vincolante per le stazioni appaltanti, mentre l'art. 108, comma 7, cod. contratti pubblici rimetterebbe alla discrezionalità delle stazioni appaltanti la scelta di tali criteri sulla base di un giudizio in concreto, alla luce dell'oggetto, della tipologia del contratto e della natura dell'affidamento. La garanzia di un confronto concorrenziale effettivo, infatti, richiederebbe l'autonomia delle stazioni appaltanti nella valutazione caso per caso della migliore offerta (si richiama la sentenza di questa Corte n. 174 del 2024).

1.2.4.- Per un quarto profilo, l'Avvocatura generale dello Stato lamenta che il criterio premiale pregiudicherebbe il principio di separazione tra l'offerta tecnica e l'offerta economica, per cui è precluso l'inserimento di elementi economico-quantitativi nella documentazione dell'offerta tecnica-qualitativa. Anche la mera possibilità di conoscere l'entità dell'offerta economica prima di quella tecnica, infatti, potrebbe compromettere l'imparzialità della valutazione (si richiamano Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 1° marzo 2024, n. 2005 e 24 gennaio 2019, n. 612).

1.2.5.- Infine, il ricorrente rileva che le esigenze di contrasto al dumping contrattuale e di garanzia di un livello retributivo adeguato, cui vorrebbe far fronte il legislatore regionale, sarebbero già considerate dall'art. 11 cod. contratti pubblici, che ha introdotto l'obbligo delle stazioni appaltanti di indicare nei documenti di gara il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) "leader" di settore. La disposizione prevede, al comma 3, la possibilità dell'operatore economico di optare per un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente.

Da ultimo, il legislatore statale è intervenuto con il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), che ha introdotto un nuovo Allegato I.01 al codice, volto a orientare le stazioni appaltanti nella selezione del CCNL da indicare nei documenti di gara e nella valutazione di equivalenza del diverso CCNL dichiarato dall'offerente. Tale valutazione si impernierebbe anzitutto, ai sensi degli artt. 2 e 4 del medesimo Allegato, sul rispetto del «valore economico» minimo del complesso delle componenti fisse della retribuzione globale, analiticamente individuate *ex lege*, quale derivante dall'applicazione del CCNL indicato dalla stazione appaltante. Sulla base di questa disciplina, secondo il ricorrente, il ribasso dell'offerta non potrebbe mai essere ottenuto in danno dei lavoratori mediante l'applicazione di un CCNL che, essendo incoerente rispetto alle lavorazioni, comporti minori tutele economiche e normative.

Limiti ancora più stringenti sarebbero previsti in materia di subappalto, a mente dell'art. 119, comma 12, cod. contratti pubblici, con il vincolo per il subappaltatore di riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello garantito dal contraente principale e di applicare lo stesso CCNL quando le attività del subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto.

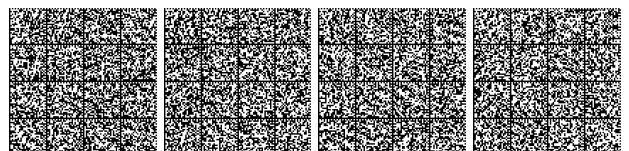
Siffatte «clausole sociali di trattamento minimo» troverebbero fondamento nella finalità di assicurare uno standard minimo di protezione sociale in base al principio della migliore realizzazione dell'interesse pubblico (si richiama la sentenza di questa Corte n. 226 del 1998).

Il legislatore statale, pertanto, ad avviso del ricorrente, avrebbe già definito «un sistema uniforme di tutele non negoziabili» dei lavoratori impiegati nei contratti pubblici, operando un bilanciamento tra la libertà di iniziativa dell'impresa e la tutela delle condizioni di lavoro nell'ottica di una piena e uniforme applicazione di regole pro-concorrenziali in materia di scelta del contraente, rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. L'introduzione di un nuovo criterio premiale a livello regionale, invece, produrrebbe effetti diretti sull'esito delle gare e influenzerebbe indirettamente la scelta degli operatori economici di parteciparvi, incidendo sulla concorrenzialità "per il mercato". Questa Corte dovrebbe, quindi, secondo l'Avvocatura, confermare il consolidato principio per cui la possibilità di introdurre criteri premiali è riservata allo Stato, cui compete definire il punto di equilibrio tra concorrenti interessi (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 4 del 2022, n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016).

2.- Con atto depositato il 19 settembre 2025 si è costituita in giudizio la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

2.1.- La difesa regionale premette che la legge reg. Toscana n. 30 del 2025 sarebbe volta a promuovere la qualità e la sicurezza del lavoro e a perseguire la stabilità occupazionale nei contratti pubblici di appalto e di concessione eseguiti nel territorio regionale, ponendosi in linea con la precedente legge reg. Toscana n. 18 del 2019.

2.2.- Secondo la Regione resistente, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 sarebbe espressione delle competenze legislative regionali, concorrente e residuale, in materia di tutela del lavoro (si richiama la sentenza di questa Corte n. 219 del 2005) e di servizi e politiche sociali (si citano le sentenze di questa Corte n. 91 del 2020, n. 124 del 2009 e n. 50 del 2008).



2.2.1.- La Regione ritiene innanzitutto di non essere intervenuta sulle modalità di affidamento, di selezione dei contraenti, né sui criteri di aggiudicazione, ossia il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o il criterio del miglior prezzo, che resterebbero disciplinati dal d.lgs. n. 36 del 2023, nel rispetto delle esigenze di uniformità più volte richiamate dalla giurisprudenza costituzionale.

2.2.2.- Il criterio premiale introdotto con l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025, inoltre, opererebbe soltanto nei bandi della Regione e degli enti da essa dipendenti o strumentali, ossia tutti gli enti facenti parte del bilancio regionale consolidato, e configurerebbe una tutela incrementale e facoltizzante rispetto alla soglia salariale prevista per i lavoratori impiegati negli affidamenti ad alta intensità di manodopera, risultando, pertanto, inconferenti le disposizioni richiamate dal ricorrente relative all'inderogabilità dei minimi salariali, per come definiti dai contratti collettivi e dalle tabelle ministeriali di cui all'art. 41, comma 13, cod. contratti pubblici.

2.2.3.- Ad avviso della Regione, in ogni caso, il limite derivante dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza non escluderebbe l'intervento regionale negli spazi espressivi di una correlata competenza; tale intervento sarebbe precluso solo quando finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente (si richiama la sentenza di questa Corte n. 161 del 2020). Da questo punto di vista, la tutela incrementale prevista dalla disposizione impugnata non avrebbe effetti distorsivi della concorrenza. A differenza della legge piemontese oggetto della sentenza di questa Corte n. 4 del 2022, il criterio censurato non introdurrebbe alcun requisito di «territorialità» del personale impiegato e non porrebbe alcuna «barriera all'ingresso» del micro-mercato costituito dalla singola gara, non impedendo all'operatore economico di presentare domanda, né condizionandone la partecipazione a oneri che la renderebbero incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile. Il criterio previsto dal legislatore toscano, infatti, di carattere qualitativo e non discriminatorio, opererebbe indistintamente per tutte le imprese, rimettendo in definitiva alla libera scelta dell'operatore economico se aderire o meno alla tutela incrementale ai fini della premialità e senza pregiudizio della possibilità di accesso alla gara.

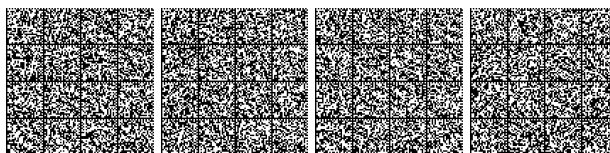
2.2.4.- Quanto alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, il criterio premiale impugnato opererebbe solo negli affidamenti aggiudicati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in cui la componente del lavoro rappresenta la parte maggioritaria, se non quasi esclusiva, della prestazione, quali i servizi di pulizia, di guardiania e di vigilanza, e sempre a condizione che dalle tabelle ministeriali risulti un salario inferiore a nove euro l'ora. Resterebbe intatta, inoltre, la discrezionalità della stazione appaltante nella ponderazione, da definirsi per ogni singola gara in relazione alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto. Sarebbe, pertanto, inconferente il richiamo del ricorrente alla sentenza di questa Corte n. 174 del 2024, relativa a una disposizione regionale che imponeva un punteggio minimo inderogabile dell'offerta tecnica, in cui l'autonomia della stazione appaltante sarebbe stata lesa proprio dall'impossibilità di una diversa ponderazione.

2.2.5.- Quanto alla paventata violazione del principio di separazione tra l'offerta tecnica e l'offerta economica, la difesa regionale sostiene che il criterio del trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi sarebbe qualitativo e non impingerebbe sull'offerta economica, configurandosi come un criterio cosiddetto on/off, assolto unicamente dall'espressione di volontà del partecipante alla gara, senza necessità di documentazione a supporto, né di esplicitazione dei contenuti economici dell'offerta. Secondo principi consolidati nella giurisprudenza amministrativa, d'altra parte, sarebbe ammessa l'indicazione nell'offerta tecnica di alcuni elementi economici connessi a dati qualitativi, purché non consentano di ricostruire la complessiva offerta economica (si richiamano Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 6 febbraio 2025, n. 919 e 15 settembre 2022, n. 8011; sezione terza, sentenza 9 gennaio 2020, n. 167).

2.2.6.- Secondo la difesa regionale, infine, non verrebbe in gioco la cosiddetta cedevolezza invertita evocata dal ricorrente, in quanto il legislatore regionale è intervenuto su ambiti di propria competenza. La giurisprudenza costituzionale, in ogni caso, avrebbe ammesso la cedevolezza invertita nelle discipline in cui si intrecciano competenze statali e regionali, per cui le regioni potrebbero normare provvisoriamente la materia, in attesa dell'intervento statale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 1 del 2019); non sarebbero, del pari, state dichiarate costituzionalmente illegittime leggi regionali di attuazione di una direttiva in materia ambientale, inattuata dal legislatore statale (si rinvia alla sentenza di questa Corte n. 398 del 2006).

3.- In data 13 ottobre 2025, ha depositato opinione scritta quale *amicus curiae* la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), ammessa con decreto presidenziale del 23 gennaio 2026.

La CGIL ritiene che la disposizione regionale controversa non sia costituzionalmente illegittima in quanto, secondo la pacifica giurisprudenza unionale e amministrativa, le stazioni appaltanti potrebbero discrezionalmente introdurre criteri premiali ulteriori rispetto a quelli fissati dalla legge, purché non contravvengano ai principi unionali e nazionali e siano coerenti con l'oggetto dell'appalto, proporzionati, ragionevoli e trasparenti. Il criterio premiale relativo alla soglia salariale, inoltre, non introdurrebbe alcuna discriminazione territoriale e non altererebbe le condizioni di accesso alla gara. Atteso che la materia della concorrenza sarebbe riservata allo Stato dall'art. 117 Cost. in ragione della riserva all'Unione operata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la disciplina toscana, non essendo lesiva della concorrenza unionale, non si porrebbe in



contrasto neppure con la legislazione statale (si richiamano Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenza 17 novembre 2015, causa C-115/14, RegioPost GmbH & Co. KG e le conclusioni dell'Avvocato generale Biondi del 3 luglio 2025, causa C-210/24, AESTE).

4.- La Regione Toscana ha depositato memoria in data 16 febbraio 2026.

La difesa regionale, nel ribadire gli argomenti già spesi a sostegno nella non fondatezza, insiste sulla valenza non territorialmente discriminatoria del criterio premiale introdotto, dunque sulla sua compatibilità con la disciplina unionale.

5.- In data 17 febbraio 2026 ha depositato memoria anche l'Avvocatura generale.

Nel replicare alle deduzioni della difesa regionale e agli argomenti dell'*amicus curiae*, la difesa statale richiama la sentenza n. 188 del 2025 di questa Corte, relativa a una legge della Regione Puglia, che, pur nella diversità dell'oggetto e dei parametri, confermerebbe la riconducibilità alla materia della tutela della concorrenza della disciplina degli affidamenti pubblici. Sarebbe, pertanto, irrilevante il carattere non geograficamente discriminatorio del criterio premiale toscano, essendo a monte dirimente la riserva di tali criteri alla competenza legislativa esclusiva statale.

In merito alla giurisprudenza unionale, il ricorrente rileva che essa si sarebbe espressa in senso a volte favorevole, a volte sfavorevole a previsioni nazionali comportanti un salario minimo, ma sempre nell'ambito di un giudizio di proporzionalità volto a verificare l'incidenza delle misure sulla libera prestazione dei servizi, confermando in questo modo la loro ascrivibilità alla tutela della concorrenza (si richiamano le sentenze RegioPost, nonché CGUE, nona sezione, 18 settembre 2014, causa C-549/13, Bundesdruckerei GmbH, e seconda sezione, 3 aprile 2008, causa C-346/06, Ruffert).

La medesima giurisprudenza, avendo a oggetto il rispetto dei principi unionali da parte di clausole sociali, nulla direbbe in ordine al riparto interno della competenza legislativa, come confermerebbe la recente pronuncia relativa alla direttiva sul salario minimo, che avrebbe ribadito le prerogative degli Stati nell'adozione di un modello legale, negoziale o misto per la garanzia di retribuzioni adeguate (si cita CGUE, grande sezione, sentenza 11 novembre 2025, causa C-19/23, Regno di Danimarca contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea).

Considerato in diritto

6.- Con il ricorso iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025, che modifica la legge reg. Toscana n. 18 del 2019 introducendo l'art. 6.1, a mente del quale: «1. I bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica in cui la Regione Toscana, i suoi enti e organismi strumentali, incluse le aziende sanitarie locali e le società "in house", siano stazioni appaltanti o enti concedenti, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedono quale criterio qualitativo premiale l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi».

6.1.- Il ricorrente deduce quattro profili di illegittimità costituzionale: a) la disposizione regionale, introducendo un criterio premiale nelle procedure di evidenza pubblica bandite dalla Regione e dai suoi enti strumentali, dovrebbe essere ricondotta alla nozione di concorrenza "per il mercato", la cui disciplina spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; b) non sussisterebbe alcun vuoto normativo che giustifichi la disposizione impugnata, atteso che il vigente codice dei contratti pubblici prevede numerosi istituti a tutela delle retribuzioni dei lavoratori, non residuando alcuno spazio per l'introduzione, a livello regionale, di un criterio del tutto asistemático rispetto alle previsioni del codice; c) la fissazione di un criterio *ex lege* pregiudicherebbe la discrezionalità delle stazioni appaltanti nella selezione dei criteri premiali, in contrasto con quanto previsto dall'art. 108, comma 7, cod. contratti pubblici; d) il criterio premiale, essendo qualificato testualmente come qualitativo, determinerebbe una lesione del principio di separazione tra offerta tecnica e offerta economica per la sua idoneità a svelare il valore economico dell'offerta medesima, specialmente negli appalti ad alta intensità di manodopera, nei quali il costo del lavoro è una componente preponderante.

6.2.- La Regione Toscana, nei propri scritti difensivi, sostiene che il criterio premiale andrebbe ricondotto alle competenze legislative regionali, rispettivamente concorrente e residuale, in materia di tutela del lavoro e di servizi e politiche sociali. Nel settore dei contratti pubblici, infatti, la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza non potrebbe ritenersi così assorbente da escludere ogni intervento regionale. Il criterio premiale, in ogni caso, non si porrebbe in contrasto con le disposizioni del codice dei contratti pubblici relative all'inderogabilità dei salari minimi, ma introdurrebbe una tutela ulteriore, facoltativa e aggiuntiva, che non precluderebbe l'accesso alla gara, ma opererebbe nella sola fase di valutazione delle offerte. Il criterio, inoltre, non avrebbe carattere discriminatorio, applicandosi in maniera eguale a tutti gli operatori del mercato. Non sussisterebbe una lesione dell'autonomia delle stazioni appaltanti, applicandosi il criterio ai soli affidamenti ad alta intensità di manodopera e non intaccando la discrezionalità nella ponderazione. Ancora, l'operatività del



criterio richiederebbe una mera dichiarazione dell'offerente circa la sua applicazione, senza documentazione a supporto. Il divieto di commistione tra offerta tecnica e offerta economica, comunque, non andrebbe inteso in maniera assoluta, essendo ammessa in alcuni casi l'esposizione di valori economici nell'offerta tecnica. Erroneamente, infine, il ricorrente avrebbe fatto riferimento alla cedevolezza invertita, dal momento che la Regione avrebbe disciplinato ambiti di propria competenza; un intervento in via provvisoria sarebbe comunque consentito nel caso in cui, come nella specie, si intreccino competenze statali e regionali, in attesa dell'intervento dello Stato.

7.- Conviene premettere un inquadramento della disposizione impugnata.

L'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 introduce l'obbligo di inserire nei bandi della Regione e dei suoi enti strumentali un criterio qualitativo premiale consistente nell'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi ai lavoratori impiegati nell'appalto pubblico o concessione. Trattandosi di un criterio premiale, esso non delimita direttamente i requisiti di accesso alla gara, ma opera nella fase di valutazione delle offerte.

Come emerge dal preambolo della legge reg. Toscana n. 30 del 2025, la disposizione ha la finalità di promuovere la qualità e la sicurezza del lavoro, contrastare il dumping contrattuale nei contratti pubblici d'appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale e favorire la stabilità occupazionale. A questi fini, il legislatore toscano ha inteso adottare misure idonee a garantire un livello retributivo adeguato e attuale ai lavoratori dipendenti del soggetto aggiudicatario.

Quanto all'ambito oggettivo di applicazione, dal dato letterale non è del tutto chiaro, come eccepisce l'Avvocatura generale nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, se il criterio premiale trovi applicazione in tutti gli appalti, e tra di essi anche negli affidamenti ad alta intensità di manodopera, oppure soltanto in questi ultimi, potendo intendersi in entrambi i significati l'espressione «con particolare riguardo» contenuta nella disposizione impugnata.

7.1.- Giova, inoltre, ricordare che, come evidenziato dalla difesa statale, questa Corte si è occupata di recente dei ricorsi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di due leggi della Regione Puglia, che configuravano il riconoscimento di un trattamento economico minimo non inferiore a nove euro l'ora quale criterio di selezione del contratto collettivo nazionale applicabile nelle gare avviate dalla Regione e dai suoi enti strumentali. Nel dichiarare inammissibili entrambi i ricorsi, con i quali veniva denunciata la violazione degli artt. 36, 39, ultimo comma, e 117, secondo comma, lettere *l* e *m*), Cost., questa Corte ha tuttavia avvertito che restava impregiudicata ogni valutazione di merito in ordine ai profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e regioni in tema di tutela della concorrenza nonché ai profili della competenza statale in materia di ordinamento civile non dedotti nei ricorsi oggetto di scrutinio (sentenza n. 188 del 2025).

8.- Proprio per la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza è fondata la prima censura sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*supra*, punto 6.1., sub *a*).

8.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost. “non può non riflettere quella operante in ambito europeo” (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)» (sentenze n. 44 del 2023, n. 4 del 2022 e n. 137 del 2018). In questa seconda accezione, attraverso la tutela della concorrenza, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (ancora, sentenze n. 4 del 2022, n. 137 del 2018 e n. 299 del 2012).

8.2.- Sul piano interno del riparto della competenza legislativa, costituisce altresì un'affermazione consolidata quella che la tutela della concorrenza ha natura trasversale, non presentando confini certi (sentenze n. 401 del 2007 e n. 14 del 2004). Merita chiarire, tuttavia, che essa non è un passpartout in grado di giustificare l'attrazione indiscriminata di ogni intervento legislativo alla competenza esclusiva statale e l'esclusione aprioristica di qualsivoglia intervento regionale. Se così non fosse, verrebbe meno la sua stessa matrice trasversale, finendosi per consumare le competenze regionali, peraltro in una serie inominata di ambiti materiali. Sin dalla prima giurisprudenza successiva alla revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, d'altra parte, questa Corte ha avvertito che «una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico» (sentenza n. 14 del 2004).

8.2.1.- La competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, perciò, non è necessariamente escludente le competenze legislative regionali e va misurata, nella sua portata e nei suoi obiettivi, in rapporto ai settori materiali in cui si manifesta.



In relazione alla disciplina del noleggio con conducente, per esempio, questa Corte ha riconosciuto che la competenza regionale in materia di trasporto pubblico locale può intersecare discipline finalizzate al perseguimento di finalità concorrenziali, suscettibili di essere attratte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di natura finalistica e trasversale, entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità nel perseguimento della finalità che delimita il suo stesso perimetro (da ultimo, sentenza n. 163 del 2025; tra le molte, sentenza n. 206 del 2024).

Secondo un analogo schema, questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali. Il riferimento alla tutela della concorrenza, pertanto, non può ritenersi così pervasivo da impedire alle regioni ogni spazio di intervento espressivo di una competenza correlata, purché la normativa regionale non influisca sulle modalità di scelta del contraente e non incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali (da ultimo, sentenza n. 89 del 2025).

8.2.2.- Nello specifico settore dei contratti pubblici, tuttavia, l'intreccio tra competenze legislative statali e regionali assume un assetto peculiare. Questa Corte ha da tempo affermato che la disciplina dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione non identifica un ambito materiale definito, per la molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati. Essa non è definibile, quanto al riparto della competenza legislativa, in base alla dimensione territoriale dell'interesse, non configurandosi una materia relativa alla contrattualistica pubblica nazionale, né un ambito materiale afferente ai contratti di interesse regionale o locale. Neppure rileva il profilo soggettivo, non potendosi distinguere le procedure di gara indette da amministrazioni statali da quelle poste in essere da amministrazioni regionali o sub-regionali. La perimetrazione delle sfere materiali di competenza, infatti, non può essere determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio (sentenza n. 401 del 2007).

8.2.3.- L'ambito dei contratti pubblici, in effetti, manifesta in maniera più intensa l'esigenza di uniformità di disciplina, che questa Corte ha ricondotto soprattutto alla nozione di concorrenza "per il mercato", in quanto riflesso di quella operante a livello unionale e volta a consentire la piena apertura del mercato e il libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese.

Per queste ragioni, costituisce affermazione costante nella giurisprudenza costituzionale quella che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi unionali della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenza n. 4 del 2022), che traducono e affiancano i principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa presidiati dall'art. 97 Cost. (ancora, sentenza n. 401 del 2007).

Nello specifico ambito della contrattualistica pubblica, pertanto, l'uniformità rappresenta, in quanto tale, un criterio da osservare, perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenze n. 80 del 2025, n. 174 del 2024 e n. 23 del 2022, tutte con richiamo alla sentenza n. 283 del 2009).

8.2.4.- La disciplina dei contratti pubblici, d'altra parte, come detto, interseca molteplici interessi e non vi è dubbio che sia idonea a perseguire anche obiettivi di protezione sociale, di tutela dei lavoratori, di sostenibilità ambientale, secondo il cosiddetto uso "strategico" dei contratti pubblici. Le stesse direttive unionali di settore lo prevedono, sin dal 2004 e in maniera più intensa dal 2014. Anche la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, riconosce il ruolo fondamentale dei contratti pubblici per l'attuazione efficace della tutela del salario minimo, sia esso previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva (considerando n. 31 e art. 9, rubricato «Appalti pubblici»).

L'uso "strategico" dei contratti pubblici si è riflesso nella legislazione interna di recepimento delle direttive di settore (sentenze n. 188 del 2025 e n. 4 del 2022). Lo stesso legislatore nell'attuale codice (d.lgs. n. 36 del 2023) nell'art. 1 (Principio del risultato) ha inteso valorizzare la natura funzionale e strumentale della concorrenza non in quanto tale, ma come mezzo per il conseguimento del miglior risultato, nel rispetto dei principi di legalità e trasparenza (Consiglio di Stato, relazione illustrativa allo schema definitivo di Codice, 7 dicembre 2022).

In proposito, questa Corte ha chiarito che, a fronte della pluralità di interessi, anche di rango costituzionale, implicati nei contratti pubblici, spetta al legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., definire il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti, «come quelli sottesi al raggiungimento di obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese» (sentenze n. 80 del 2025 e n. 4 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016, rispetto al libero esercizio dell'attività di trasporto).

8.3.- Venendo alla disposizione impugnata, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 introduce un criterio qualitativo premiale che afferisce alla valutazione delle offerte. Esso è idoneo, pertanto, a produrre effetti diretti sull'esito delle gare



e, indirettamente, sulla scelta degli operatori economici in ordine alla partecipazione alle stesse, incidendo in questo modo sulla concorrenzialità nel mercato. Dall'introduzione di detti criteri premiali, infatti, possono derivare conseguenze sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato regionale dei contratti pubblici (sentenza n. 4 del 2022; in relazione a criterio premiale, anche sentenza n. 259 del 2013, in merito all'attribuzione di posizioni preferenziali negli affidamenti di contratti con la regione e gli enti strumentali a imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata).

L'introduzione di un criterio premiale quale quello oggetto di scrutinio, pertanto, incide sull'assetto concorrenziale, determinando una potenziale restrizione del mercato in ambiti territorialmente identificati, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 89 del 2025).

9.- Anche con riguardo al secondo profilo di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. dedotto nel ricorso (*supra*, punto 6.1., sub *b*), la questione è fondata.

9.1.- Come già accertato, il legislatore regionale è intervenuto in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva statale.

Oltretutto, diversamente da quanto osserva la difesa regionale, non esiste neppure un vuoto normativo nella legislazione statale. Nel codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, la tutela dei lavoratori opera a più livelli, in parte confermando istituti già presenti nel previgente codice, in parte innovandoli nell'ottica di una maggiore protezione dei lavoratori.

9.2.- Per ciò che attiene ai costi della manodopera, per i contratti di lavori, servizi e forniture sin dalla fase della progettazione il costo medio del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, tenuto conto della dimensione o natura giuridica delle imprese, delle norme in materia previdenziale e assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali (art. 41, comma 13, cod. contratti pubblici). Per i contratti di lavori e servizi, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a individuare nei documenti di gara i costi della manodopera sulla base delle richiamate tabelle ministeriali. I costi della manodopera sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale (art. 41, comma 14, cod. contratti pubblici).

L'individuazione del costo del lavoro ai fini dei contratti pubblici, pertanto, è affidata a una ricognizione periodica operata dall'amministrazione statale in via uniforme per tutto il territorio nazionale, tenendo conto dei fattori indicati (criterio dimensionale e natura giuridica delle imprese, discipline previdenziali e assistenziali, settori merceologici e differenze tra aree territoriali).

Quanto alle scansioni procedurali, gli obblighi dichiarativi dei costi della manodopera nell'offerta economica e il correlato automatismo espulsivo (art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici) rispondono «all'esigenza perseguita dal nuovo codice dei contratti pubblici di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo, consentendo alla stazione appaltante di verificare con trasparenza ed ex ante, sulla base dei costi dichiarati nella stessa offerta, come gli operatori siano giunti a formulare il prezzo, evitando in tal modo un pregiudizio alla tutela del lavoro» (sentenza n. 80 del 2025).

I costi dichiarati costituiscono uno degli elementi specifici di valutazione dell'anomalia dell'offerta (art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici), fermo restando che non sono ammesse giustificazioni in relazione ai trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge (art. 110, comma 4, lettera *a*) e che l'offerta è esclusa se il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle tabelle ministeriali (art. 110, comma 5, lettera *d*).

9.3.- Alla disciplina sui costi della manodopera, il codice affianca il nuovo istituto dell'incorporazione del CCNL "leader" negli atti di gara, previsto tra i principi generali all'art. 11 (Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti) cod. contratti pubblici, in attuazione del principio e criterio direttivo dell'art. 1, comma 2, lettera *h*), della legge 21 giugno 2022, n. 78 (Delega al Governo in materia di contratti pubblici), che lo annovera tra le cosiddette clausole sociali (sentenza n. 188 del 2025).

L'art. 11, commi 1 e 2, cod. contratti pubblici prevede l'obbligo delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di indicare nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente. Il successivo comma 3 prevede che l'operatore economico ha la possibilità di dichiarare nella propria offerta il differente contratto collettivo applicato, «purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente». Il comma 4 del medesimo art. 11 stabilisce i connessi adempimenti procedurali e individua i poteri di controllo delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, mentre il comma 5 estende le medesime tutele normative ed economiche ai lavoratori in subappalto, come previsto anche dall'art. 119, commi 7 e 12, cod. contratti pubblici.



L'art. 11 cod. contratti pubblici è stato modificato dall'art. 2, comma 1, lettere da *a*) a *d*), del d.lgs. n. 209 del 2024, il cui art. 73 ha introdotto un apposito Allegato I.01. L'Allegato riprende e consolida i criteri per la scelta del CCNL applicabile e i parametri normativi ed economici per il giudizio di equivalenza già elaborati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) (relazione illustrativa al bando-tipo n. 1 del 2023, recante «Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo», ove si afferma che la valutazione di equivalenza «deve necessariamente avere ad oggetto sia le tutele economiche che quelle normative in quanto complesso inscindibile»).

9.3.1.- L'art. 11 cod. contratti pubblici segna una svolta rispetto alla precedente disciplina, nella vigenza della quale la giurisprudenza amministrativa aveva escluso che le stazioni appaltanti potessero imporre un determinato contratto collettivo negli atti di gara, ritenendo tale scelta compresa nel potere di organizzazione dell'operatore economico, con eventuale controllo dislocato sul piano della verifica dell'affidabilità dell'offerta (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 26 luglio 2024, n. 6770, che distingue l'attuale disciplina dalla previgente, dettata dall'art. 30, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici»).

9.3.2.- Il nuovo istituto dell'incorporazione del contratto "leader" direttamente negli atti di gara, ferma la possibilità dell'offerente di applicare un contratto a tutele equivalenti, esprime una nitida funzione antidumping (sentenze n. 188 e n. 156 del 2025; in questo senso, anche la già citata relazione illustrativa allo schema definitivo di codice del Consiglio di Stato). L'incorporazione del CCNL non garantisce direttamente una retribuzione minima, ma, attraverso la tecnica del rinvio alla fonte collettiva qualificata, vuole assicurare che la competizione tra le imprese non avvenga a scapito delle tutele del lavoro.

9.3.3.- L'art. 11, come pure l'art. 41 cod. contratti pubblici, è stato qualificato come norma imperativa inderogabile (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 28 marzo 2025, n. 2605) e le correlate dichiarazioni di impegno, anche ai sensi dell'art. 57 cod. contratti pubblici, sono ritenute requisito necessario dell'offerta (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 3 dicembre 2025, n. 9510 e sezione quarta, sentenza 2 dicembre 2025, n. 9484). Le tutele normative ed economiche del CCNL "leader" costituiscono in questo modo un limite minimo inderogabile sottratto alle strategie competitive delle imprese.

9.3.4.- Questa Corte si è già pronunciata su disposizioni che utilizzano la tecnica del rinvio alla fonte collettiva qualificata a garanzia dei lavoratori (sentenza n. 226 del 1998, in tema di concessioni di pubblico servizio e in relazione all'art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento»; sentenza n. 51 del 2015, sul socio lavoratore di cooperativa, che ha escluso una violazione dell'art. 39 Cost.).

L'art. 11, commi da 1 a 4, cod. contratti pubblici appartiene allo stesso indirizzo normativo. Il legislatore statale ha inteso introdurre anche nella disciplina dei contratti pubblici uno strumento che tende a inverare i principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dell'art. 36, primo comma, Cost., configurando un limite alla libertà di iniziativa economica privata, affinché non si svolga in contrasto con l'utilità sociale, come prevede l'art. 41, secondo comma, Cost. (in questo senso, già la relazione illustrativa allo schema definitivo di codice del Consiglio di Stato).

Il modello del rinvio alla contrattazione qualificata, peraltro, ripreso nella recente legge 26 settembre 2025, n. 144 (Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione) anche in relazione agli appalti di servizi, non esaurisce certamente il novero delle soluzioni possibili per dare attuazione ai principi del trattamento retributivo proporzionato e sufficiente, ma rappresenta, sotto il profilo del riparto della competenza legislativa, il punto di equilibrio attualmente configurato dal legislatore statale.

9.4.- Venendo alla disposizione oggetto del presente giudizio, il criterio premiale relativo al trattamento economico minimo orario di nove euro lordi è ulteriore e distinto rispetto ai descritti istituti del codice.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esigenza di uniformità nello specifico ambito della contrattualistica pubblica, di cui si è detto, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza. Ne consegue che le regioni non possono dettare una disciplina da esse difforme (da ultimo, sentenza n. 80 del 2025; tra le tante, sentenze n. 174 del 2024 e n. 23 del 2022).

La scelta del legislatore toscano, invece, sposta il punto di equilibrio che il legislatore del codice ha delineato nella ricerca di un contemperamento tra la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza "per il mercato", e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese (da ultimo, sentenze n. 188 e n. 80 del 2025).

Anche per questo profilo, pertanto, la questione è fondata.



10.- Nel corso dell'udienza pubblica, la difesa regionale ha eccepito che l'amministrazione regionale, nel previgente quadro normativo, sarebbe già stata legittimata a fissare livelli retributivi nell'ambito di linee guida adottate dalla Giunta regionale volte alla garanzia di esigenze sociali. Sarebbe, perciò, illogico che la Regione non possa fare con legge ciò che già poteva fare con linee guida.

10.1.- Il riferimento della difesa regionale è all'art. 6-bis (Esigenze sociali) della legge reg. Toscana n. 18 del 2019, introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 febbraio 2023, n. 7, recante «Disposizioni in materia di linee guida per l'individuazione delle esigenze sociali di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Modifiche alla l.r. 18/2019». L'art. 6-bis è stato abrogato dall'art. 3, comma 1, lettera b), della medesima legge reg. Toscana n. 30 del 2025, il cui art. 1 è oggetto del presente giudizio.

L'art. 6-bis della legge reg. Toscana n. 18 del 2019 prevedeva che: «1. [...] le esigenze sociali di cui all'articolo 30, comma 1, terzo periodo, del d.lgs. 50/2016, che ispirano i criteri di aggiudicazione, da prevedere nei bandi, sono stabilite attraverso linee guida approvate con deliberazione della Giunta regionale. 2. Le esigenze sociali del comma 1 rispondono anche alla necessità di garantire un livello retributivo, adeguato ed attuale, dei lavoratori dipendenti del soggetto aggiudicatario».

Come è reso chiaro dalla formulazione testuale della disposizione, il fondamento del potere di adottare linee guida è stato rinvenuto dallo stesso legislatore regionale nell'art. 30, comma 1, del previgente codice, dunque nella legislazione dello Stato. L'art. 30, comma 1, non è più in vigore, atteso che l'art. 226 (Abrogazioni e disposizioni finali), comma 1, cod. contratti pubblici, ha disposto l'abrogazione del d.lgs. n. 50 del 2016 a decorrere dal 1° luglio 2023, salvo che per i procedimenti in corso, come definiti dal successivo comma 2.

Nondimeno, l'art. 6-bis della legge reg. Toscana n. 18 del 2019, ora anch'esso abrogato, conferma che nell'ambito dei contratti pubblici lo spazio degli interventi di modulazione tra libertà di iniziativa economica privata e utilità sociale è delineato, sotto il profilo della competenza, dal legislatore statale. Spetta, infatti, a quest'ultimo la definizione degli istituti vincolanti e dei margini di scelta rimessi all'autonomia delle stazioni appaltanti, volti a commisurare le esigenze sociali in relazione alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto.

L'argomento speso dalla difesa regionale, pertanto, non può essere condiviso.

11.- In conclusione, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30 (Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

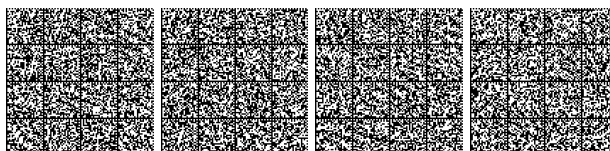
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 61

Sentenza 24 marzo - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Modifiche di precedenti disposizioni regionali relative a interventi edilizi - Imposizione dell'obbligo di versare gli oneri di urbanizzazione primaria anche nelle ipotesi di cambiamento di destinazione d'uso "verticale" - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei principi fondamentali statali dettati nella materia di competenza concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Modifiche di precedenti disposizioni regionali relative a interventi edilizi - Previsione che consente ai comuni di stabilire, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, oltre alle «condizioni», specifiche «limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso "verticale" - Violazione dei principi fondamentali statali dettati nella materia di competenza concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Modifiche di precedenti disposizioni regionali relative a interventi edilizi - Disposizioni transitorie - Previsione che la novellata disciplina trova applicazione solo a seguito dell'approvazione, da effettuarsi entro due anni da parte del comune, di un'apposita variante di adeguamento dei propri strumenti di pianificazione urbanistica, o di apposita disciplina che stabilisca le specifiche condizioni e limitazioni al potere di disporre il mutamento di destinazione d'uso di immobili - Violazione dei principi fondamentali statali dettati nella materia di competenza concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51, artt. 3, commi 1 e 2, e 36.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, e 36, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

uditi l'avvocata dello Stato Adele Berti Suman per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato e depositato in data 24 ottobre 2025 (reg. ric. n. 38 del 2025), ha impugnato gli artt. 3, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), per la materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», e terzo, per la materia «governo del territorio», della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 23-ter del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)», come modificato dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2024, n. 105 (cosiddetto decreto Salva Casa).

Ad avviso del ricorrente, mentre l'art. 23-ter t.u. edilizia ha introdotto misure di semplificazione sia di ordine procedurale, sia di ordine economico, nelle procedure di mutamento di destinazione d'uso degli immobili, l'impugnata legge reg. Toscana n. 51 del 2025, e, in particolare, gli artt. 3, commi 1 e 2, e 36, avrebbe, da un lato, disatteso la *ratio* della nuova disciplina statale, dall'altro, leso le singole disposizioni contenute nel medesimo art. 23-ter, con ciò determinando la violazione dei limiti della competenza regionale e invadendo quella statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché i principi fondamentali relativi al governo del territorio.

2.- Con un primo motivo di ricorso - assume il ricorrente - la Regione Toscana, pur dichiarando nel preambolo di tale legge regionale di voler adeguare la propria normativa alle nuove disposizioni del t.u. edilizia, con l'impugnato art. 3, comma 2, ne avrebbe in realtà eluso la *ratio*, ovverosia quella di semplificare i procedimenti di mutamento di destinazione d'uso sia di tipo "orizzontale", interni cioè alla stessa categoria funzionale di cui al citato art. 23-ter, comma 1, indicati nelle lettere *a*) residenziale, *a-bis*) turistico ricettiva, *b*) produttiva e direzionale, *c*) commerciale e *d*) rurale, sia di tipo "verticale", intervenienti cioè tra diverse categorie funzionali, purché ricadenti nelle zone *A*), *B*) e *C*) di cui all'art. 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l'interno, 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765).

Nell'ambito dell'art. 23-ter t.u. edilizia, i mutamenti "orizzontali" sono sempre ammessi, ferma restando la possibilità per i comuni di prevedere particolari condizioni nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, mentre i mutamenti "verticali" sono sempre ammessi senza obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale o vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi, di cui al d.interm. n. 1444 del 1968. L'unica condizione richiesta è quella del pagamento dei soli oneri di urbanizzazione secondaria, escludendo quelli di urbanizzazione primaria.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, il legislatore statale avrebbe inteso precludere nei mutamenti di destinazione d'uso "verticale" la debenza degli oneri di urbanizzazione primaria, in quanto, afferendo detti mutamenti a zone già urbanizzate e, dunque, connotate dalla presenza delle opere di urbanizzazione primaria, porre a carico del richiedente gli oneri relativi al mutamento di destinazione d'uso si tradurrebbe in una duplicazione ingiustificata. Discorso diverso varrebbe, invece, per gli oneri di urbanizzazione secondaria che, corrispondendo all'impatto sociale della nuova destinazione urbanistica degli immobili, non potrebbero mai dar luogo a una duplicazione di oneri.

Tale interpretazione dell'art. 23-ter sarebbe confermata - ad avviso del ricorrente - dalle «Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)», pubblicate sul sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 30 gennaio 2025, a norma delle quali, per l'appunto, non è dovuto, nei mutamenti di destinazione d'uso verticali, il pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria (punto 2.1.).

Rispetto alla normativa statale, i cui punti qualificanti sono, pertanto, la semplificazione del procedimento e la riduzione degli oneri per il richiedente, il legislatore regionale, da un lato, avrebbe escluso l'obbligo del reperimento di aree per servizi di interesse generale e di parcheggi, conformemente alle previsioni statali, dall'altro, però, nell'introdurre, tra l'altro, il comma 2-*bis* all'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, avrebbe mantenuto ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VII, Capo I, della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e, dunque, l'obbligo per il richiedente il mutamento di destinazione d'uso di pagare sia gli oneri di urbanizzazione primaria sia quelli di urbanizzazione secondaria.

Quindi, nel ritenere immutata la disciplina previgente in punto di oneri di urbanizzazione, la disciplina della Regione Toscana non si conformerebbe a quella statale, ma ne tradirebbe espressamente la *ratio* di semplificazione e agevolazione dei



mutamenti di destinazione d'uso su tutto il territorio nazionale, con ciò interferendo sia con la competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sia con quella concorrente relativa al governo del territorio.

3.- Con un secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia un ulteriore contrasto tra l'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata e l'art. 23-ter t.u. edilizia. Quest'ultimo ha inteso circoscrivere il potere dei comuni, in ordine ai mutamenti di destinazione d'uso, alla apposizione nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione urbanistica di mere condizioni quali misure di contingentamento delle relative richieste, finalizzate a preservare l'assetto, lo sviluppo armonico del territorio e una distribuzione equilibrata dei carichi insediativi. Tali condizioni non potrebbero mai tradursi in limitazioni discriminatorie, se non a costo di stravolgere la *ratio* del nuovo art. 23-ter.

Alla luce di tali considerazioni, la previsione dell'impugnato art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025 che, introducendo il comma 2-ter dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, conferisce la possibilità ai comuni di apportare oltre a specifiche condizioni, anche limitazioni in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso, violerebbe il novellato art. 23-ter t.u. edilizia. Detta norma a più riprese, relativamente ai mutamenti di destinazione d'uso, ricorre a formulazioni del tipo «[s]ono [...] sempre ammessi» o «è sempre consentito», sottolineando la volontà del legislatore statale di fissare standard comuni sull'intero territorio nazionale rispetto al bilanciamento tra le esigenze del singolo, afferenti al diritto di proprietà, e gli interessi pubblici connessi al governo del territorio.

Pertanto, la disposizione regionale impugnata violerebbe sia l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sia l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia del governo del territorio.

4.- Con una terza censura il ricorrente lamenta, infine, che il legislatore regionale, negli impugnati artt. 3, comma 1, e 36 abbia inciso anche sul regime transitorio. L'art. 36, in particolare, inserisce l'art. 252-septies nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014, prevedendo, da un lato, che al fine di garantire la sostenibilità dei mutamenti di destinazione d'uso in rapporto alle specificità territoriali la nuova disciplina trovi applicazione solo a seguito dell'approvazione, da parte dei comuni, di apposita variante di adeguamento dei propri strumenti di pianificazione urbanistica e, dall'altro, che detta variante sia approvata entro due anni dalla data di entrata in vigore della impugnata legge reg. Toscana n. 51 del 2025. La censura di illegittimità costituzionale è estesa dal ricorrente all'art. 3, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui, nel sostituire l'alinea del comma 2 dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, prevede che rimanga fermo «quanto previsto dall'art. 252 septies», al fine di ribadire il differimento dell'applicazione delle semplificazioni in materia di mutamento di destinazione d'uso “verticale” all'avvenuta emanazione della pertinente regolamentazione comunale.

Ad avviso del ricorrente, ciò contrasterebbe con l'art. 23-ter, comma 3, t.u. edilizia in base al quale «[l]e regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere ulteriori livelli di semplificazione».

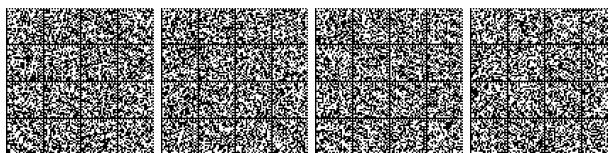
Il contrasto risulterebbe palese confrontando la previsione statale concernente l'immediata efficacia della nuova disciplina, avente applicazione diretta, e il differimento della sua efficacia per un tempo non superiore a due anni, disposto dalla disciplina regionale, così da consentire ai Comuni di valutare, sotto il profilo urbanistico, i cambi di destinazione d'uso richiesti, adeguando conseguentemente i propri strumenti di pianificazione territoriale. Ne conseguirebbe un ulteriore vulnus ai limiti costituzionali delle competenze regionali e la necessità di ripristinare il corretto ordine delle competenze statali, tanto in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, quanto in riferimento al governo del territorio.

5.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio, contestando tutte le doglianze.

Quanto alla evidenziata divergenza in punto di oneri di urbanizzazione, la Regione resistente ha affermato che l'art. 23-ter t.u. edilizia si limiterebbe a confermare la debenza degli oneri di urbanizzazione secondaria e nulla direbbe sugli oneri di urbanizzazione primaria, escludendone espressamente solo alcuni, quali il reperimento di aree da destinare a servizi di interesse generale e la dotazione di parcheggi. Qualora, dunque, fosse stata intenzione dello Stato sottrarre i mutamenti di destinazione d'uso “verticale” anche all'obbligo della corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria, il legislatore lo avrebbe esplicitato, così come ha fatto per le aree destinate a servizi di interesse generale e per i parcheggi, nulla potendosi dedurre, in senso contrario, dal solo riferimento agli oneri di urbanizzazione secondaria.

Ad avviso della resistente, inoltre, gli oneri di urbanizzazione non andrebbero confusi con le opere, in quanto, costituendo un corrispettivo che il concessionario deve pagare anche indipendentemente dalle spese effettivamente occorrenti per la realizzazione delle opere, potrebbe essere utilizzato anche per interventi di manutenzione, adeguamento e potenziamento di opere già esistenti.

Peraltro, nonostante il legislatore statale abbia premesso che oggetto della disciplina siano i cambi di destinazione d'uso “senza opere”, dunque senza aumento del carico urbanistico, neppure può escludersi in radice che alcuni incrementi possano verificarsi, anche in ragione dell'intesa sancita dalla Conferenza unificata nella seduta del 20 ottobre 2016, che li prevede espres-



samente pure in caso di mutamenti di destinazione d'uso degli immobili (Allegato A, voce 5, «Carico urbanistico»). In tali, sia pur residuali, eventualità sarebbe illogico e ingiustificato sottrarre ai comuni gli introiti derivanti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria.

Con un secondo ordine di argomenti la Regione Toscana assume che l'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata, nel prevedere la possibilità per gli enti locali di apporre condizioni e limitazioni ai mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, non contrasterebbe con l'art. 23-ter t.u. edilizia, il quale, solo apparentemente circoscriverebbe la possibilità di apportare mere «condizioni», intendendo invero, ricomprendere con tale locuzione anche le «limitazioni».

Ciò risulterebbe evidente dalle citate Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del d.l. n. 69 del 2024 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ove si evidenzia che le «condizioni» possono rivestire una triplice finalità, tra le quali quella appunto di limitare, in relazione a specifiche e motivate esigenze, l'operatività della legge statale. Sempre in dette Linee guida si prevederebbe che i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali possano estrinsecarsi nella imposizione di «condizioni, limitazioni o divieti», con esclusione delle sole limitazioni o restrizioni arbitrarie. Da ciò la resistente deduce una piena conformità della legge regionale impugnata a quanto previsto dal legislatore statale all'art. 23-ter t.u. edilizia.

La Regione Toscana, infatti, avrebbe inteso solo chiarire meglio quale siano le facoltà degli enti locali in materia di mutamenti di destinazione d'uso e non anche comprimere le misure di semplificazione introdotte dal legislatore statale.

Anche in relazione alla terza censura, la Regione Toscana ne contesta la fondatezza.

Secondo la resistente, lo spirito di liberalizzazione che è alla base della nuova disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso deve coniugarsi con il rispetto delle condizioni poste dagli strumenti urbanistici comunali in quanto, ove si ritenesse invece che le disposizioni statali siano di immediata applicazione, anche in deroga alle previsioni contenute negli strumenti urbanistici comunali e senza la mediazione da una disciplina transitoria, ciò finirebbe per determinare un grave squilibrio nell'assetto dei centri urbani.

Del resto - osserva la Regione - la previsione della possibilità, per gli enti locali, di apportare limitazioni e condizioni alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, non può che richiedere un tempo adeguato affinché i comuni, unici enti in grado di poter apprezzare la sostenibilità degli interventi sul territorio, possano provvedere ad apportare le suddette limitazioni.

La *ratio* del regime transitorio apparirebbe così imprescindibile per tutelare l'autonomia comunale nell'attività pianificatoria urbanistica e il termine massimo di due anni non potrebbe che ritenersi congruo per consentire ai comuni di apportare le varianti di adeguamento.

Conseguentemente, anche con riferimento all'art. 3, comma 1, e all'art. 36 della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, la Regione avrebbe legiferato conformemente all'art. 23-ter t.u. edilizia e, quindi, non avrebbe violato l'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.

6.- Entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative, nelle quali hanno riepilogato le proprie difese e hanno insistito nelle loro conclusioni.

Nel corso dell'udienza pubblica, il difensore della Regione Toscana ha rilevato che, nell'ipotesi in cui questa Corte ritenesse fondata la terza doglianza esposta dal ricorrente in relazione all'illegittimità costituzionale dell'art. 36 dell'impugnata legge regionale, contenente la disciplina transitoria, non potrebbe che sospendere il giudizio e rimettere davanti a sé la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 23-ter t.u. edilizia, nella parte in cui prevede la diretta applicabilità delle nuove disposizioni statali sul mutamento di destinazione d'uso, per violazione dell'art. 3 Cost. Ad avviso della resistente, la norma statale, così interpretata, sarebbe costituzionalmente illegittima per disparità di trattamento e per irragionevolezza.

Considerato in diritto

7.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 38 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 3, commi 1 e 2, e 36 della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali in materia «governo del territorio», dettati dalla norma interposta di cui all'art. 23-ter t.u. edilizia.

8.- Con una prima censura, il ricorrente si duole della divergenza tra l'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata e la norma statale interposta di cui all'art. 23-ter t.u. edilizia, relativamente agli oneri di urbanizzazione dovuti nell'ipotesi di cambiamento di destinazione d'uso «verticale», operante tra diverse categorie funzionali. La norma statale, infatti, per tali mutamenti di destinazione d'uso, stabilisce che non sussiste l'obbligo di reperimento di aree per servizi di interesse generale e per parcheggi e si limita a porre a carico del richiedente il pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria. Ad avviso del ricorrente, la legge statale avrebbe implicitamente escluso gli oneri di urbanizzazione primaria, mentre la disposizione regionale ha mantenuto



ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VII, Capo I, della precedente legge reg. Toscana n. 65 del 2014 e, con essa, l'obbligo, per il richiedente il mutamento di destinazione d'uso, di pagare sia gli oneri di urbanizzazione primaria sia quelli di urbanizzazione secondaria.

La norma regionale impugnata non si conformerebbe, pertanto, a quella statale e, anzi, ne tradirebbe la *ratio* di semplificazione e agevolazione dei mutamenti di destinazione d'uso su tutto il territorio nazionale, con ciò interferendo sia con la competenza statale esclusiva nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», sia con la potestà legislativa concorrente nella materia «governo del territorio».

Secondo la Regione Toscana non vi sarebbe, invece, alcuna apprezzabile divergenza tra le due disposizioni. L'art. 23-ter t.u. edilizia si limiterebbe infatti a confermare la debenza degli oneri di urbanizzazione secondaria senza nulla prevedere sugli oneri di urbanizzazione primaria, escludendone espressamente solo alcuni, quali il reperimento di aree da destinare a servizi di interesse generale e la dotazione di parcheggi.

Ad avviso della resistente, qualora fosse stata intenzione del legislatore statale sottrarre i mutamenti di destinazione d'uso “verticale” all'obbligo della corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria, il legislatore lo avrebbe previsto espressamente.

9.- La questione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Va premesso, sul punto, che la disciplina degli oneri di urbanizzazione rientra nella materia dell'edilizia, confluita, unitamente all'urbanistica, nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già ascripto la disciplina relativa ai titoli edilizi ai principi fondamentali della predetta materia (sentenze n. 90 del 2023 e n. 24 del 2022). Ad essa accede, condividendone la natura, quella relativa agli oneri di urbanizzazione connessi al rilascio o alla formazione di tali titoli.

Occorre ricordare che - secondo la giurisprudenza costituzionale - gli oneri di urbanizzazione sono corrispettivi di diritto pubblico volti a compensare la collettività del nuovo carico urbanistico, quale maggiore dotazione di servizi che l'opera assentita andrà a generare (sentenza n. 247 del 2020). Il principio di onerosità del titolo abilitativo è stato introdotto dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) e più diffusamente è stato disciplinato dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per edificabilità dei suoli). Si è imposto, a carico di chi richiede il permesso di costruire, un costo di costruzione e, appunto, gli oneri di urbanizzazione, distinti in oneri di urbanizzazione primaria (strade, fognature, rete di distribuzione di energia elettrica e gas, ecc.) e in oneri di urbanizzazione secondaria (servizi per la collettività, asili nido e scuole per l'infanzia, mercati, chiese, impianti sportivi, strutture sanitarie, ecc.).

I primi sono dovuti in ragione di un aumento del carico urbanistico che deriva dalla edificazione di una nuova costruzione o da una modifica di destinazione d'uso di un immobile preesistente e possono corrispondere anche a una maggiore intensità del carico urbanistico apportato dalla nuova edificazione sui servizi preesistenti. I secondi costituiscono, invece, il costo “sociale” del nuovo insediamento sul territorio, corrispondente all'aumento dei servizi secondari resi indefettibili dalla nuova edificazione e dal presumibile aumento della domanda di quei servizi nel territorio di riferimento.

La determinazione degli oneri, anche in quanto correlata alla misura degli standard, non può che essere regolata da un criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale, così come non può che essere disciplinata in modo uniforme la deroga o la riduzione dell'importo previsto, anch'essa in forza di una norma di principio che si impone alla legislazione regionale di dettaglio (sentenze n. 247 del 2020, n. 231 del 2016 e n. 13 del 1980) o con la previsione della realizzazione delle opere di urbanizzazione in luogo del versamento dei relativi oneri.

La doglianza del Presidente del Consiglio dei ministri afferisce agli oneri dovuti per il cambio di destinazione d'uso “verticale”, che il legislatore statale esonera dall'obbligo del reperimento di aree per servizi generali e per parcheggi, salvaguardando solo l'obbligo del pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria. È evidente che la norma impugnata, nel disciplinare i soli oneri di urbanizzazione secondaria, esclude implicitamente quelli primari. Interpretazione, quest'ultima, che trova conferma anche nelle più volte richiamate Linee Guida del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e che trova la sua *ratio* nella circostanza che i mutamenti di destinazione d'uso, cui fa riferimento il legislatore, avvengono in zone urbanizzate e nelle quali le opere di urbanizzazione primaria sono, dunque, già state realizzate.

L'impugnato art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, nell'introdurre, tra l'altro, il comma 2-bis all'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, ha, invece, stabilito che «[r]esta ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al titolo VII, capo I di cui alla presente legge». Inciso, questo, che, in contrasto con la menzionata normativa statale, consente ai comuni di imporre, ai fini del mutamento di destinazione d'uso “verticale”, la debenza anche degli oneri di urbanizzazione primaria. Per tale profilo, e limitatamente alla previsione di detto inciso, la norma regionale impugnata viola la competenza statale nella materia «governo del territorio» ed è, dunque, costituzionalmente illegittima.



10.- La seconda censura del Presidente del Consiglio dei ministri riguarda il comma 2-ter dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, introdotto anch'esso dall'art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, il quale prevede la possibilità per i comuni di stabilire, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, specifiche «condizioni e limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso "verticale".

Secondo il ricorrente, la disposizione contrasterebbe con l'art. 23-ter t.u. edilizia che fa riferimento alle sole «condizioni» e non anche alle «limitazioni».

Anche tale questione, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Il riferimento, da parte del legislatore regionale, alle «limitazioni», oltre che alle «condizioni», non dà luogo - come sostenuto dalla difesa regionale - a una mera endiadi, priva di valenza normativa, ma deve essere inteso come il riconoscimento di un più intenso e incisivo potere pianificatorio dei comuni.

Va considerato che - come ancora indicato dalle citate Linee guide del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - il potere pianificatorio dei comuni si articola tra «condizioni, limitazioni o divieti» (punto 2.1.), alludendo a una diversa intensità del potere dell'amministrazione comunale di incidere sul diritto di godimento della proprietà privata. Pur trattandosi di concetti parzialmente sovrapponibili, le «condizioni» fanno riferimento a misure a carattere specifico e non ostativo, che riguardano in modo oggettivo l'intero territorio comunale e costituiscono «un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio». Per esempio, rappresenta una condizione quella che consente il mutamento di destinazione d'uso "verticale" di una singola unità immobiliare soltanto in conformità alla forma di utilizzo prevalente dell'immobile. Le «limitazioni» costituiscono un concetto tendenzialmente più ampio e invasivo, da parte dell'attività pianificatoria dei comuni, e hanno un'incidenza più intensa sul diritto di proprietà. Per esempio, rappresenta una limitazione quella che impedisce il mutamento di destinazione d'uso di interi immobili in relazione a frazioni di territorio, o che riconosce una discrezionalità più estesa all'amministrazione.

L'art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, che ha introdotto il comma 2-ter dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, è dunque costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e limitazioni», per violazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio».

11.- La terza e ultima censura ha a oggetto gli artt. 3, comma 1, e 36 della impugnata legge reg. Toscana n. 51 del 2025. L'art. 36, nell'inserire il comma 252-septies nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014, ha introdotto una disciplina transitoria, differendo e condizionando l'applicazione dell'art. 23-ter t.u. edilizia all'approvazione, da effettuarsi entro due anni da parte dei comuni, di un'apposita variante di adeguamento dei loro strumenti di pianificazione urbanistica, o di una specifica disciplina che stabilisca le specifiche condizioni e limitazioni al potere di disporre il mutamento di destinazione d'uso di immobili. La doglianza è estesa dal ricorrente all'art. 3, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui, nel sostituire l'alinea del comma 2 dell'art. 99 della legge regionale n. 65 del 2014, prevede che resta fermo «quanto previsto dall'art. 252 septies», con il medesimo scopo di differire l'applicazione delle semplificazioni in materia di mutamento delle destinazioni d'uso all'avvenuta emanazione della pertinente regolamentazione comunale.

Ad avviso del ricorrente, le menzionate previsioni regionali contrasterebbero tanto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), in relazione alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», quanto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento alla materia «governo del territorio», per violazione della norma interposta di cui sempre all'art. 23-ter t.u. edilizia, nella parte in cui stabilisce, al comma 3, che «le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere ulteriori livelli di semplificazione».

12.- Detta questione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Secondo la Regione Toscana, la norma statale, nel prevedere che rimane ferma «la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni» (formula che figura nei nuovi commi 1-bis, 1-ter, 1-quater dell'art. 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c, numero 1, del d.l. n. 69 del 2024, come convertito), avrebbe implicitamente considerato la possibilità di un periodo transitorio per consentire ai comuni di effettuare un apprezzamento preventivo della situazione del territorio, finalizzato a valutare l'impatto urbanistico dei cambi di destinazione d'uso.

Se così non fosse, la norma interposta statale sarebbe costituzionalmente illegittima per disparità di trattamento, in quanto tratterebbe in modo diverso coloro che hanno richiesto la modifica della destinazione d'uso prima della delibera del Comune che fissa le condizioni, e coloro i quali la richiedono successivamente. La norma statale sarebbe, altresì, priva di ragionevolezza perché, da un lato, salvaguarderebbe il potere pianificatorio dei comuni, ma, dall'altro, prevedrebbe la diretta applicabilità della norma stessa, prima che quel potere di pianificazione possa essere esercitato.



Questa Corte osserva che il contrasto tra la normativa statale, che ha senz'altro rango di principio fondamentale, e quella regionale è del tutto evidente. L'applicazione diretta, senza la necessità di una disciplina transitoria, è prevista espressamente dalla legge statale e risponde alla logica della semplificazione che connota la modifica normativa.

L'applicazione diretta, diversamente dall'attività di mera esecuzione, si rivolge, infatti, a tutti i soggetti dell'ordinamento e non solo alla pubblica amministrazione comunale. La disposizione è, dunque, direttamente e immediatamente operante anche nei confronti dei privati (sentenza n. 72 del 2025), senza necessità di un differimento per consentire ai comuni di modificare la propria potestà pianificatoria.

Pertanto, la normativa statale interposta non può ritenersi irragionevole o causa di disparità di trattamento, posto che il legislatore si è preoccupato, al contempo, di imporre la sua immediata applicabilità e di consentire, comunque, un successivo intervento dei comuni a valere pro futuro, conformemente ai principi generali.

Sono, pertanto, costituzionalmente illegittimi gli artt. 3, comma 1, limitatamente alle parole «dall'articolo 252 septies e», e 36 della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, per violazione dell'art. 23-ter t.u. edilizia, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio».

13.- Sono assorbite, per tutte le norme impugnate nel presente giudizio, le censure relative alla violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera m), Cost., che riserva allo Stato la materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014), nella parte in cui ha introdotto il comma 2-bis all'art. 99 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), limitatamente alle parole «Resta ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al titolo VII, capo I di cui alla presente legge.»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, nella parte in cui ha introdotto il comma 2-ter dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alle parole «e limitazioni»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, che ha sostituito il comma 2 dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alle parole «dall'articolo 252 septies e», e 36, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 24 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

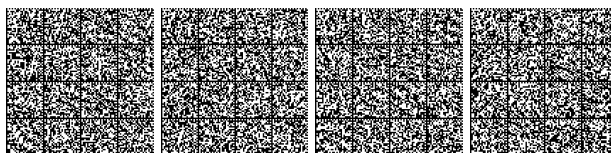
Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 62

Sentenza 24 febbraio - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Affidamento a terzi delle attività di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali - Costituzione di società di scopo (c.d. finanza di progetto) - Novella di interpretazione autentica, introdotta mediante decretazione d'urgenza, secondo cui tali società possono operare anche se non iscritte nell'apposito albo, laddove vi sia iscritta la società aggiudicataria, socia della società di scopo - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi in materia di decretazione d'urgenza, del principio di tutela della concorrenza, della libertà di iniziativa economica privata e della riserva di giurisdizione, tutelata anche sul piano convenzionale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, art. 3, comma 14-*septies*, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15.
- Costituzione, artt. 3, 41, 77, 101, 102, 111 e 117, primo e secondo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, 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. 3, comma 14-*septies*, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, promossi con ordinanze del 18 e del 13 giugno 2025 dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, sezioni ventinovesima e prima, in composizione monocratica, iscritte rispettivamente ai numeri 191 e 192 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Municipia spa e di F. L., nonché gli atti d'intervento del Comune di Napoli;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Fabrizio Rimetti per F. L., Fabio Cintio e Massimo Basilavecchia per Municipia spa e Antonio Andreottola per il Comune di Napoli;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 giugno 2025, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 2025, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, sezione ventinovesima, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14-*septies*, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (Disposizioni urgenti in mate-



ria di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 41, 77, 101, 102, 111 e 117, commi primo, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e secondo, lettera e), della Costituzione.

1.1.- Oggetto del giudizio *a quo* sono quattro avvisi di accertamento concernenti l'omesso o parziale versamento dell'imposta municipale unica (IMU) relativa agli anni 2019, 2020, 2021 e 2022, che il ricorrente ha impugnato sostenendone anzitutto la nullità, per essere stati emessi dalla società Napoli obiettivo valore srl (NOV), soggetto privo del potere di accertamento e riscossione, in quanto non munito della prescritta abilitazione ministeriale.

Socio unico di NOV srl è Municipia spa, società aggiudicataria della gara per la gestione delle entrate tributarie ed extratributarie del Comune di Napoli, che l'ha costituita quale società di progetto ai sensi sia dell'art. 184 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), applicabile *ratione temporis* alla procedura indetta dall'ente locale, sia della specifica previsione del disciplinare di gara.

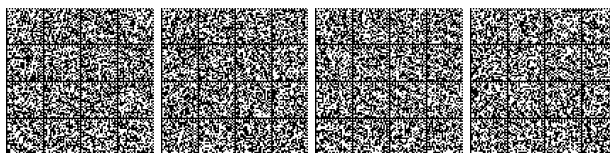
Resistendo al ricorso del contribuente, Municipia spa ha richiamato il disposto dell'art. 3, comma 14-*septies*, del d.l. n. 202 del 2024, come convertito, ai sensi del quale: «[p]er l'anno 2025, il termine del 31 marzo, di cui all'articolo 12, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101, è prorogato al 30 settembre 2025. Al fine di adeguare la disciplina relativa all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, anche alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si procede alla revisione del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101, con regolamento da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. A tal fine, le disposizioni di cui agli articoli 52, comma 5, lettera b), numero 1), e 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997, conformemente alla disciplina recata dalla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si interpretano nel senso che le società di scopo, di cui all'articolo 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, o di progetto, di cui al previgente articolo 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto ad esse propedeutiche, non sono iscritte nell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo risulti già iscritta nel predetto albo. Gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo di cui al precedente periodo sono da considerare legittimi in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario, comunque tenuto a garantire in solido l'adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società».

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate il giudice *a quo* osserva che, «impregiudicata ogni decisione» in ordine alla diversità delle copie degli atti impositivi depositati dalle parti - apprendo, da quelle prodotte dalla resistente, che tali atti proverrebbero, oltre che da NOV srl, anche da Municipia spa, società iscritta nell'albo -, in ogni caso questi ultimi risulterebbero emessi in esecuzione del contratto stipulato con un soggetto non iscritto nell'albo.

Il rimettente aggiunge che le disposizioni coinvolte nell'esame della controversia - l'art. 184 del d.lgs. n. 50 del 2016, gli artt. 52 e 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali) e il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101 (Regolamento relativo alla definizione dei criteri di iscrizione obbligatoria in sezione separata dell'albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento e di riscossione dei tributi e delle altre entrate delle province e dei comuni, per i soggetti che svolgono esclusivamente le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate) - non potrebbero essere interpretate nel senso che il possesso del requisito soggettivo dell'iscrizione all'albo da parte dell'aggiudicataria della gara indetta per l'affidamento della concessione «possa poi riverberarsi sulla condizione della società di Progetto all'uopo costituita dall'aggiudicataria, legittimandone l'attività svolta in esecuzione della concessione stessa a prescindere dalla personale e diretta iscrizione all'Albo».

Pertanto, la definizione del giudizio «richiede[rebbe] necessariamente l'applicazione» del censurato art. 3, comma 14-*septies*, la cui illegittimità costituzionale renderebbe invalidi gli atti emessi da NOV srl.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza osserva anzitutto che la disposizione censurata apparirebbe, nonostante la terminologia adottata dal legislatore, non già di interpretazione autentica, bensì piuttosto innovativa con efficacia retroattiva. Con essa il legislatore avrebbe inteso dettare nuove regole per le società di progetto o di scopo previste dal codice dei contratti, al fine di abilitarle all'esercizio delle attività di accertamento e di riscossione.



Al riguardo, l'ordinanza rileva che in passato era pacifico, sul piano ermeneutico e con riferimento al disposto di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, che i poteri di accertamento e riscossione dei tributi potessero essere affidati esclusivamente a soggetti direttamente iscritti all'albo contemplato dalla suddetta previsione.

Richiamando la giurisprudenza costituzionale (in particolare, le sentenze n. 77 e n. 4 del 2024), il giudice *a quo* ritiene violati gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, sulla base dei seguenti indici sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa: *a)* l'autoqualificazione della disposizione censurata come di interpretazione autentica risulterebbe errata e artificiosa; *b)* l'amministrazione pubblica, attraverso il concessionario dei poteri di accertamento tributario, sarebbe parte in numerosi procedimenti davanti alla giurisdizione tributaria; *c)* il legislatore sarebbe intervenuto «a distanza di oltre 27 anni dall'entrata in vigore delle norme oggetto di asserita interpretazione autentica»; *d)* l'interpretazione fornita attribuirebbe un significato non evincibile dal tenore letterale delle disposizioni interpretate; *e)* la previsione censurata risulterebbe funzionale a superare un orientamento giurisprudenziale consolidato (è richiamata Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza 30 novembre 2022, n. 35338), secondo il quale il requisito dell'iscrizione all'albo sarebbe stato «sempre ritenuto indispensabile ai fini della legittimazione del Concessionario».

Nemmeno l'intervento in esame potrebbe ritenersi giustificato dall'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, perché, in sostanza, mancherebbero «imperative ragioni di interesse generale» tali da consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso (è citata la sentenza n. 4 del 2024 di questa Corte).

1.4.- Inoltre, la disposizione censurata, prevedendo un «“doppio regime” [...] per la partecipazione alla gara, per i soggetti “partecipati” da società iscritte all'Albo, e [per le] società non partecipate», violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., laddove richiama il principio di tutela della concorrenza, anche in quanto espressione del principio di parità di trattamento insito nell'art. 3 Cost. e della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

Le società di progetto partecipate da altra società iscritta all'albo potrebbero, infatti, «risultare aggiudicatrici della gara per l'affidamento del servizio pubblico prescindendo dalla loro diretta e personale iscrizione», «mentre a quelle non partecipate [sarebbe] preclusa la partecipazione alla gara se non autonomamente iscritte all'Albo».

Inoltre, le società già iscritte all'albo potrebbero giovare di quel requisito soggettivo per partecipare ad altre gare, «salvo poi trasferire gli effetti dell'aggiudicazione ad altra società di progetto», possibilità che resterebbe invece «definitivamente preclusa alle società prive di quel requisito soggettivo, con inevitabili conseguenze negative sul libero mercato e evidente alterazione del principio di parità e di libera concorrenza».

1.5.- Con specifico riguardo all'ultimo periodo della disposizione censurata, il quale prevede che «sono da considerare legittimi» gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di progetto di cui al periodo precedente, è prospettata la violazione degli artt. 3, 101, 102 e 111 Cost., sull'assunto che si tratti di una legge-provvedimento.

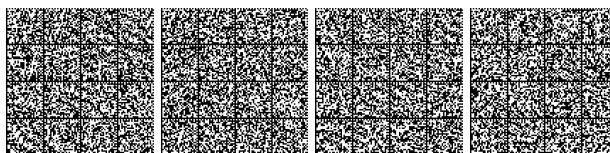
Il legislatore avrebbe infatti «dettato una disposizione finale, non avente natura generale ed astratta», bensì «carattere concreto, con cui, in surroga del potere giurisdizionale, [avrebbe] sostanzialmente convalidato gli atti di accertamento emessi dalla società in questione», così interferendo nella risoluzione del giudizio in esame, oltre che di quello pendente presso la Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 363-*bis* del codice di procedura civile, introdotto da altra sezione della stessa Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli e definito dal giudice di legittimità con la sentenza della sezione quinta, 20 marzo 2025, n. 7495.

1.6.- Da ultimo, il censurato comma 14-*septies*, introdotto in sede di conversione in legge del d.l. n. 202 del 2024, violerebbe l'art. 77 Cost., costituendo «un intervento modificativo assolutamente disomogeneo rispetto al resto della disciplina contenuta» nel citato decreto-legge.

Ad avviso del rimettente, nessuna disposizione del contenuto originario del decreto-legge poteva ritenersi collegata al regolamento di cui al d.m. n. 101 del 2022 e tanto meno alle previsioni degli artt. 52 e 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, l'uno e le altre oggetto dell'emendamento successivamente approvato dal Parlamento. Inoltre, questo intervento sarebbe «rivolto non solo alla mera proroga di un termine, ma a modificare in maniera sostanziale il regime delle gare di aggiudicazione degli appalti pubblici, e quello di gestione degli Albi dei soggetti legittimati a parteciparvi».

2.- Con ordinanza del 13 giugno 2025 emessa dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, sezione prima, in composizione monocratica, e iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2025, sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto la medesima disposizione legislativa di cui all'art. 3, comma 14-*septies*, del d.l. n. 202 del 2024, come convertito.

2.1.- Nel giudizio *a quo* è impugnato un sollecito di pagamento, emesso sia da NOV srl, sia da Municipia spa, riferito a un avviso di accertamento esecutivo per omesso o parziale versamento della tassa sui rifiuti (TARI) per l'anno 2020, emesso e notificato esclusivamente da NOV srl, che il ricorrente ha chiesto di dichiarare nullo o comunque illegittimo perché adottato da un soggetto non iscritto nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, né nella sezione separata dell'albo introdotta



dall'art. 1, comma 805, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), relativa ai soggetti che svolgono esclusivamente attività di supporto a quelle di accertamento e riscossione.

L'ordinanza osserva che occorrerebbe in ogni caso decidere della validità dell'atto presupposto, sotteso al sollecito impugnato, avendo il ricorrente proposto uno «specifico motivo di ricorso» sulla «mancata emissione e notifica di valido avviso di accertamento». Peraltro, a fronte dell'eccezione della resistente che il suddetto avviso, pur notificato, «non sarebbe stato impugnato» dal contribuente, l'ordinanza aggiunge che «l'atto di accertamento sotteso al sollecito impugnato [...] risulta emesso e notificato esclusivamente» da NOV srl e che, «anche dopo il deposito di tale atto», il ricorrente avrebbe insistito per l'accoglimento del ricorso ribadendo «la nullità/illegittimità dell'attività di accertamento e riscossione posta in essere» da NOV srl.

La «questione concernente la validità o meno» dell'attività da quest'ultima svolta sarebbe quindi «certamente rilevante nel caso di specie, atteso che dalla relativa interpretazione dipende[rebbe] l'esito della controversia»; pertanto, nel giudizio troverebbe applicazione il censurato art. 3, comma 14-*septies*.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza ravvisa anzitutto la violazione dell'art. 76 Cost. per «[e]ccesso di delega sub specie di eccentricità dell'oggetto della norma rispetto al decreto milleproroghe».

Richiamando sia le sentenze di questa Corte n. 22 e n. 7 del 2024 (entrambe relative a questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 76 Cost. per eccesso di delega), sia la sentenza n. 2 [recte: n. 22] del 2012 (relativa a questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.), il rimettente rileva che la disposizione censurata è stata inserita in sede di conversione del d.l. n. 202 del 2024 e che, non operando alcuna proroga dei termini per l'iscrizione all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, e, anzi, stabilendo il venir meno di tale obbligo per alcune società, essa non presenterebbe «alcuna attinenza con il presupposto stesso, e quindi con l'oggetto della legge delega, oltre che con le finalità perseguite da quest'ultima».

2.3.- Il censurato art. 3, comma 14-*septies*, ai periodi secondo e terzo, violerebbe anche gli artt. 3, 25 e 97 Cost., essendo, sotto più profili, oscuro e indeterminato.

In particolare, esso evidenzerebbe «una palese contraddizione in termini», rinviando, da un lato, a un futuro regolamento ai fini della revisione della disciplina concernente l'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 e prevedendo, dall'altro, una disposizione interpretativa che, in quanto tale, non richiederebbe fonti regolamentari per avere efficacia.

Inoltre, contribuirebbe all'incertezza normativa il fatto che nulla si sarebbe statuito in riferimento all'ipotesi in cui il socio iscritto all'albo trasferisca ad altri la sua partecipazione.

Ancora, risulterebbero parimenti generiche sia la previsione relativa alla garanzia che il socio iscritto è tenuto a fornire, sia il richiamo «alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile».

2.4.- La disposizione in esame violerebbe altresì l'art. 41 Cost., unitamente all'art. 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, favorendo la possibilità di dare luogo a una condizione privilegiata per le società aggiudicatrici dei servizi di riscossione dei tributi, iscritte all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 e socie di una società di progetto, che partecipino a nuove procedure di affidamento di tali servizi.

2.5.- L'ordinanza solleva infine due ulteriori questioni, in termini sostanzialmente analoghi a quelli dell'ordinanza iscritta al n. 191 reg. ord. del 2025, ritenendo violati: a) gli artt. 3 e 97 Cost., nonché il principio di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la previsione censurata introdurrebbe, di fatto, un regime differenziato dei requisiti previsti per le società di riscossione, irragionevole e ingiustificato; b) l'art. 111 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, presentando elementi sintomatici di un utilizzo distorto dello strumento della legge di interpretazione autentica, così da violare i limiti costituzionali all'emanazione di norme di legge retroattive.

3.- Nel giudizio iscritto al n. 191 reg. ord. del 2025 si è costituito F. L., ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo di dichiarare fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in particolare perché la disposizione censurata inciderebbe sull'esercizio della funzione giurisdizionale laddove, «mediante la formula cogente: “sono da considerare legittimi”», fornirebbe al giudice una regola che porterebbe al rigetto dei ricorsi pendenti avverso gli atti emessi dalla società di progetto.

4.- Si è costituita in entrambi i giudizi Municipia spa, parte dei giudizi a quibus, esponendo di essere aggiudicataria della gara indetta dal Comune di Napoli, ai sensi dell'art. 183 del d.lgs. n. 50 del 2016, per la realizzazione dell'infrastruttura tecnologica per la gestione delle entrate dell'ente comunale, nonché per la gestione in regime di concessione delle entrate tributarie ed extratributarie del medesimo ente.

In tale qualità, e per eseguire le attività oggetto della concessione, essa ha costituito la società NOV srl, la quale, ai sensi dell'art. 184 del suddetto decreto legislativo, è divenuta «concessionaria a titolo originario», sostituendo Municipia spa «in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente», e ha stipulato il contratto di concessione con il Comune di Napoli, senza essere «iscritta all'Albo dei concessionari per la riscossione, atteso che tale iscrizione è già posseduta dalla società-madre Municipia».

La parte segnala altresì che, sulla questione della mancata iscrizione di NOV srl nel predetto albo, due pronunce della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli e una del Tribunale ordinario di Napoli hanno affermato che la sola a dovere pos-



sedere tale requisito sarebbe Municipia spa, aggiudicataria della gara. Una sezione del suddetto organo giurisdizionale tributario ha ritenuto, invece, di disporre il rinvio pregiudiziale della questione di diritto alla Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ., dichiarato ammissibile dalla prima presidente con decreto del 23 luglio 2024 e assegnato alla sezione tributaria. Quest'ultima, con la sentenza n. 7495 del 2025, rilevato che «il legislatore è intervenuto con norma dichiaratamente interpretativa a chiarire il significato e la portata della disposizione oggetto di rinvio pregiudiziale», ha dichiarato inammissibile il suddetto rinvio pregiudiziale, ormai privo del requisito delle «gravi difficoltà interpretative».

4.1.- Ad avviso della parte le questioni sollevate sarebbero inammissibili, in quanto irrilevanti, anzitutto perché in entrambi i giudizi principali gli atti impugnati sarebbero stati adottati, per conto di NOV srl, da Municipia spa, in forza del contratto di servizi stipulato il 7 agosto 2024 ai sensi dell'art. 184, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016; non verrebbe quindi in rilievo la dubbia legittimazione della prima, essendo la seconda pacificamente iscritta all'albo.

Inoltre, nel giudizio iscritto al n. 191 reg. ord. del 2025 il giudice *a quo* non avrebbe preso posizione sul secondo motivo di ricorso, relativo alla corretta notifica degli atti di accertamento; la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale avrebbe richiesto la dichiarazione di infondatezza di tale motivo, avente in realtà «portata preliminare».

Nel giudizio iscritto al n. 192 reg. ord. del 2025, invece, il rimettente non avrebbe adeguatamente valutato la rilevanza delle questioni, considerato che l'atto presupposto rispetto al sollecito impugnato sarebbe un avviso di accertamento emesso e notificato da NOV srl, ma non impugnato; il ricorso del contribuente sarebbe dunque *in parte qua* inammissibile, potendosi impugnare gli atti impositivi soltanto per vizi propri, senza che sia consentito «rimediare all'inoppugnabilità degli atti presupposti».

4.2.- Nel merito, non sarebbero fondate le questioni di legittimità costituzionale che lamentano la violazione dei limiti posti all'emanazione di disposizioni retroattive, sul presupposto che quella censurata abbia in realtà un contenuto innovativo e non interpretativo.

Nella specie, infatti, sussisterebbero tutti i presupposti per l'emanazione di una legge di interpretazione autentica, essendovi: *a)* un'incertezza interpretativa oggettiva «derivante dal mancato coordinamento tra, da un lato, le disposizioni dettate dal codice dei contratti pubblici per l'esecuzione del project financing mediante società di progetto e, dall'altro lato, la disciplina in materia di riscossione tributaria per conto degli enti locali che non contempla, né esclude espressamente, le società di progetto tra i soggetti tenuti all'iscrizione all'albo»; *b)* contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione delle disposizioni di cui all'art. 184 del d.lgs. n. 50 del 2016 e all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, «come dimostrato dagli orientamenti contrastanti tra diverse sezioni» della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, «che l'Ordinanza tende a sottovalutare»; *c)* la necessità di «uniformità applicativa, legata all'interesse generale alla certezza del diritto in un settore strategico per la finanza pubblica, come quello della riscossione delle entrate degli enti locali».

In particolare, nel sistema del codice dei contratti pubblici la società di progetto non costituirebbe «nient'altro che un'emanazione della società affidataria della concessione, costituita all'esclusivo scopo di eseguire gli obblighi previsti dal progetto approvato e messo a gara». Decisiva, in tal senso, sarebbe la «precisazione normativa che, nonostante il subentro all'aggiudicataria della società di progetto, non si realizza una cessione del contratto», dovendo dunque ritenersi che, «in mancanza di una disciplina speciale di contenuto diverso in materia di accertamento e riscossione tributaria da parte delle società di progetto», tale principio non potrebbe che applicarsi «allo stesso modo anche a questo specifico settore dell'ordinamento».

La disposizione censurata avrebbe pertanto privilegiato uno dei significati ragionevolmente ascrivibili a quelle interpretate e, diversamente da quanto affermato dai rimettenti, non risulterebbe affatto che l'intento del legislatore, prima dell'intervento realizzato con la disposizione censurata, fosse quello «di prevedere l'obbligo di iscrizione all'Albo per le società di progetto», per la semplice ragione che «non vi era nessuna norma che prevedesse tale obbligo».

Si dovrebbe quindi ritenere che l'art. 3, comma 14-*septies*, del d.l. n. 202 del 2024, come convertito, non avrebbe portata innovativa né altererebbe il significato di norme precedenti, non esistenti, e nemmeno sarebbe servito «a sanare una situazione illegittima», in assenza di un espresso riferimento normativo per la fattispecie particolare del servizio di riscossione dei tributi mediante società di progetto, potendosi affermare che «la mutazione dei requisiti dell'aggiudicataria da parte della società di progetto era rilevabile ragionevolmente dalla normativa e dalla giurisprudenza».

D'altro canto, la «sussistenza del conflitto interpretativo» sulla questione della legittimazione ad effettuare l'attività di riscossione da parte della società di progetto non iscritta all'albo sarebbe confermata dal decreto del 23 luglio 2024 della prima presidente della Corte di cassazione, di ammissibilità del rinvio pregiudiziale sulla stessa questione, devoluto ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ.

4.3.- Non fondate sarebbero anche le censure di violazione del principio di tutela della concorrenza, sul presupposto che la disposizione censurata abbia creato un doppio regime avvantaggiando le società di progetto, per la dirimente ragione che non sarebbe quest'ultima a partecipare alla gara, ma la società madre.



La previsione indubbiata non potrebbe dunque causare nessuna alterazione alla concorrenza rispetto alla partecipazione alla gara, riguardando esclusivamente la «fase successiva alla conclusione» della stessa, intendendo risolvere «la problematica dell'iscrizione all'Albo della società di scopo o di progetto che l'operatore economico già iscritto all'Albo (e che ha partecipato alla gara in virtù del possesso di tale requisito ed ottenuto l'aggiudicazione) è tenuto a costituire».

4.4.- Ad avviso della parte, le censure aventi a oggetto l'ultimo periodo dell'art. 3, comma 14-*septies*, del d.l. n. 202 del 2024, come convertito, incentrate sul carattere di legge-provvedimento della previsione, sarebbero anzitutto inammissibili non avendo l'ordinanza illustrato le ragioni per le quali la stessa dovrebbe rientrare «in questa peculiare tipologia di interventi normativi».

In ogni caso, le stesse sarebbero non fondate, «proprio perché tale parte della norma non ha le caratteristiche della legge-provvedimento»; essa, infatti, si rivolgerebbe a destinatari nient'affatto determinati o di numero limitato, avrebbe un contenuto astratto e, comunque, non avocherebbe una determinazione normalmente affidata all'autorità amministrativa, muovendosi «esclusivamente sul piano delle fonti».

Anche ove alla disposizione in esame si volesse riconoscere natura di legge-provvedimento, le censure sarebbero prive di fondamento, essenzialmente perché essa non avrebbe interferito su decisioni giurisdizionali passate in giudicato, né rappresenterebbe un intervento intenzionalmente diretto a incidere su giudizi pendenti o una forma di contrasto a un orientamento giurisprudenziale consolidato in senso opposto.

4.5.- Infine, eccepita l'inammissibilità dell'evocazione dell'art. 76 Cost. da parte dell'ordinanza iscritta al n. 192 reg. ord. del 2025, perché l'art. 3, comma 14-*septies*, del d.l. n. 202 del 2024, come convertito, «non è stato introdotto sulla base di una legge delega», la questione sollevata dall'altra ordinanza in riferimento all'art. 77 Cost. sarebbe non fondata, dal momento che la disposizione censurata, inserita in sede di conversione del d.l. n. 202 del 2024, risulterebbe pienamente coerente con le finalità, espresse nel preambolo dello stesso, «non solo di “provvedere alla proroga, alla revisione o all'abrogazione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa”, ma anche “di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni”».

In linea di continuità con la suddetta *ratio*, la previsione di cui al richiamato comma 14-*septies*, da un lato, prorogherebbe il termine stabilito dall'art. 12, comma 1, lettera *a*), del d.m. n. 101 del 2022, per la dichiarazione da rendere dagli iscritti all'albo ai fini della verifica annuale della permanenza del possesso dei requisiti, disponendo la revisione dello stesso decreto in modo da adeguare alla normativa europea la disciplina dell'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, relativo all'albo medesimo. Dall'altro lato, essa interpreterebbe gli artt. 52, comma 5, lettera *b*), numero 1), e 53 di quest'ultimo decreto alla luce della normativa europea in materia di contratti pubblici, precisando, conseguentemente, che gli atti emessi dalla società di progetto o di scopo sono ritenuti legittimi, in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario, obbligato in solido all'adempimento di tutte le prestazioni erogate dalla società.

5.- Con un unico atto del 16 ottobre 2025 è intervenuto in entrambi i giudizi il Comune di Napoli, deducendo di essere l'ente titolare delle pretese tributarie oggetto dei giudizi a quibus e di avere affidato le attività di accertamento e di riscossione dei tributi locali a Municipia spa e, per essa, alla società di progetto NOV srl.

Dopo avere argomentato l'ammissibilità del proprio intervento, l'ente rileva anzitutto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 76 Cost. sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 192 reg. ord. del 2025, non venendo nella specie in rilievo l'esercizio di una delega legislativa.

Sarebbe inammissibile anche quella, sollevata nel medesimo giudizio, che riguarda il secondo e il terzo periodo del censurato art. 3, comma 14-*septies*, in riferimento agli artt. 3, 25 e 97 Cost., non presentando «alcuna relazione di “dipendenza funzionale”» con l'oggetto della controversia tributaria, dal momento che riguarderebbe aspetti della disposizione concernenti i rapporti tra la fonte legislativa e quella regolamentare dalla stessa richiamata nonché alcuni contenuti che la disposizione avrebbe omesso di disciplinare.

In ogni caso, tale questione sarebbe comunque non fondata: per un verso, la disposizione legislativa fisserebbe un principio cardine per la futura normazione secondaria; per altro verso, le presunte lacune sarebbero in realtà insussistenti, alla luce della generale disciplina della società di progetto e della correttezza del richiamo alla normativa dell'Unione europea, idonea a realizzare un rinvio dinamico.

Non fondata sarebbe anche la questione in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., essendo basata su una erronea ricostruzione giuridica della natura delle società di scopo nell'ambito della finanza di progetto. Parimenti non fondata è reputata quella in riferimento all'art. 41 Cost., in relazione all'art. 102 TFUE, sul presupposto che la disposizione censurata possa legittimare una forma di abuso di posizione dominante; anche in questo caso, sarebbe erronea l'esegesi della nozione di abuso e del contesto competitivo di riferimento.



Anche la questione, sollevata da entrambe le ordinanze, di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ovvero dell'art. 111 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, per l'asserito contenuto innovativo con efficacia retroattiva, risulterebbe non fondata, dal momento che la disposizione censurata possiederebbe i caratteri tipici della legge di interpretazione autentica, avendo lo scopo di chiarire il significato di previsioni preesistenti in un contesto di oggettiva incertezza del dato normativo.

A riprova di tale incertezza starebbero non solo il vasto contenzioso sorto sulla questione della necessità di iscrizione all'albo per le società di progetto, ma soprattutto l'iniziativa della stessa Corte di giustizia tributaria di Napoli, in altri giudizi, di sollevare rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ., la quale, peraltro, con la sentenza n. 7495 del 2025 avrebbe riconosciuto la funzione autenticamente interpretativa e chiarificatrice della disposizione censurata.

Dovendosi escludere che la disposizione censurata abbia i caratteri tipici della legge-provvedimento, risulterebbe non fondata altresì la questione sollevata in riferimento agli artt. 3, 101, 102 e 111 Cost.

Da ultimo, priva di fondamento sarebbe anche la denunciata violazione dell'art. 77 Cost.: la disposizione in esame risulterebbe pienamente rispondente alla logica del decreto cosiddetto milleproroghe, essendo composta di tre parti formanti «un pacchetto normativo unitario e funzionalmente interconnesso». Essa si aprirebbe in conformità al contenuto tipico di tale categoria di decreti-legge, facendo poi seguire una seconda parte che espliciterebbe la ragione della proroga, costituita dall'aggiornamento della disciplina regolamentare dell'albo. La terza parte, ovvero la previsione di interpretazione autentica, non sarebbe un corpo estraneo all'impianto normativo, ma uno strumento essenziale per il corretto esercizio del potere di revisione regolamentare.

5.1.- Con ordinanza n. 8 del 2026 questa Corte ha dichiarato ammissibili gli interventi spiegati dal Comune di Napoli e autorizzato l'interveniente a prendere visione e trarre copia degli atti processuali dei presenti giudizi.

6.- In prossimità dell'udienza pubblica ha depositato memoria F. L., sostenendo che, diversamente da quanto eccepito da Municipia spa, le questioni sollevate sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, atteso che gli atti impugnati non proverrebbero da tale società, ma solo da NOV srl, come emergerebbe dalle incongruenze tra le copie depositate in quel giudizio dalla società resistente e quelle effettivamente spedite per la notifica alla parte.

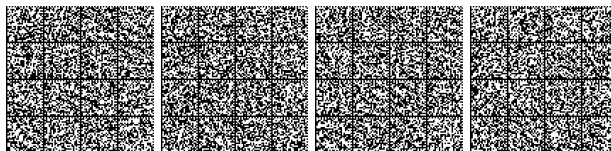
Anche Municipia spa ha depositato memoria, in entrambi i giudizi, ribadendo le proprie difese.

Considerato in diritto

7.- Con le ordinanze iscritte ai numeri 191 e 192 reg. ord. del 2025, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, sezioni ventinovesima e prima, entrambe in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14-*septies*, del d.l. n. 202 del 2024, come convertito, che i rimettenti ritengono di dovere applicare per decidere le controversie al loro esame, aventi a oggetto, in via diretta o come presupposto, la validità degli atti impositivi emessi dalla società NOV srl, concessionaria del Comune di Napoli per la gestione delle entrate tributarie ed extratributarie dell'ente locale, ma non iscritta nell'albo di cui all'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, che abilita i soggetti privati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni, quando questi ultimi ne abbiano deliberato l'affidamento a terzi ai sensi del precedente art. 52, comma 5, lettera b).

Secondo i rimettenti il requisito dell'iscrizione nell'albo dovrebbe essere posseduto direttamente dal soggetto affidatario del servizio, risultando così preclusa la possibilità per NOV srl di mutuarlo dal proprio socio unico Municipia spa, che ne è in possesso e che l'ha costituita come «società di progetto», ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. n. 50 del 2016, in qualità di aggiudicataria della gara indetta dal Comune di Napoli per l'affidamento in concessione, tramite lo strumento della finanza di progetto, dei servizi di gestione delle entrate comunali.

8.- In tale contesto, le ordinanze di rimessione ravvisano plurimi dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14-*septies*, del d.l. n. 202 del 2024, come convertito, che stabilisce: «[p]er l'anno 2025, il termine del 31 marzo, di cui all'articolo 12, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101, è prorogato al 30 settembre 2025. Al fine di adeguare la disciplina relativa all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, anche alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si procede alla revisione del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101, con regolamento da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. A tal fine, le disposizioni di cui agli articoli 52, comma 5, lettera b), numero 1), e 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997, conformemente alla disciplina recata dalla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si interpretano nel senso che le società di scopo, di cui all'articolo 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, o di progetto, di cui al previgente articolo 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto ad esse propedeutiche, non sono iscritte nell'albo di cui



all'articolo 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo risulti già iscritta nel predetto albo. Gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo di cui al precedente periodo sono da considerare legittimi in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario, comunque tenuto a garantire in solido l'adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società».

8.1.- Anzitutto, è censurata la parte che interpreta gli artt. 52, comma 5, lettera *b*), e 53, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997 nel senso di consentire alle società di progetto di cui all'art. 184 del d.lgs. n. 50 del 2016 e alle società di scopo di cui all'art. 194 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto ad esse propedeutiche, di non essere iscritte nell'albo di cui al citato art. 53 «laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo risulti già iscritta nel predetto albo».

8.1.1.- La qualificazione come disposizione meramente interpretativa risulterebbe erronea, a fronte di un contenuto dal carattere innovativo e retroattivo, con conseguente violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU (ordinanza iscritta al n. 191 reg. ord. del 2025), ovvero dell'art. 111 Cost., in relazione al citato art. 6 CEDU (ordinanza iscritta al n. 192 reg. ord. del 2025).

8.1.2.- La stessa disposizione, introducendo di fatto un regime differenziato, irragionevole e ingiustificato, dei requisiti previsti per le società di riscossione contrasterebbe inoltre con gli artt. 3 e 41 Cost. (ordinanza iscritta al n. 191 reg. ord. del 2025), ovvero con gli artt. 3 e 97 Cost. (ordinanza iscritta al n. 192 reg. ord. del 2025), nonché, per entrambe le ordinanze di rimessione, con il principio di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

8.1.3.- Sarebbe violato altresì l'art. 41 Cost., unitamente all'art. 102 TFUE, perché si darebbe luogo a una condizione privilegiata per le società aggiudicatarie dei servizi di riscossione dei tributi iscritte all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 e che siano socie della società di progetto (ordinanza iscritta al n. 192 reg. ord. del 2025).

8.2.- L'ultimo periodo della disposizione censurata, prevedendo che «sono da considerare legittimi» gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di progetto di cui al periodo precedente, avrebbe carattere di legge-provvedimento, tale da interferire su giudizi pendenti in violazione degli artt. 3, 101, 102 e 111 Cost. (ordinanza iscritta al n. 191 reg. ord. del 2025).

8.3.- Un'ulteriore censura è rivolta poi alle previsioni del secondo e del terzo periodo dell'art. 3, comma 14-*septies*, del d.l. n. 202 del 2024, come convertito, che presenterebbero profili di oscurità e di indeterminatezza, in contrasto con gli artt. 3, 25, 76 e 97 Cost. (ordinanza iscritta al n. 192 reg. ord. del 2025).

8.4.- Da ultimo, il richiamato comma 14-*septies* violerebbe l'art. 77 Cost., avendo un contenuto assolutamente disomogeneo rispetto al resto della disciplina contenuta nel d.l. n. 202 del 2024, nel quale è stato inserito in sede di conversione in legge (ordinanza iscritta al n. 191 reg. ord. del 2025), ovvero violerebbe l'art. 76 Cost., per «[e]ccesso di delega sub specie di eccentricità dell'oggetto della norma rispetto al decreto milleproroghe» (ordinanza iscritta al n. 192 reg. ord. del 2025).

9.- In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi perché essi siano decisi con unica sentenza, avendo le relative questioni di legittimità costituzionale a oggetto la medesima disposizione e prospettando censure in parte sovrapponibili e per altra parte comunque connesse.

10.- In rito occorre muovere dalle eccezioni proposte da Municipia spa e dal Comune di Napoli.

10.1.- Quanto all'ordinanza iscritta al n. 192 reg. ord. del 2025, è fondata l'eccezione di inammissibilità formulata da Municipia spa per l'inadeguata motivazione della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, con conseguente assorbimento delle eccezioni sollevate dal Comune di Napoli.

Infatti, pur avendo ritenuto «decisiva la questione concernente la validità o meno dell'atto di accertamento sotteso» al sollecito di pagamento impugnato, in presenza del motivo di ricorso sulla «mancata emissione e notifica» di tale atto presupposto, il giudice *a quo* non ha però accertato che quest'ultimo non fosse stato notificato al contribuente, circostanza dirimente ai fini della rilevanza delle questioni sollevate, atteso che nel giudizio tributario solo «[l]a mancata notificazione di atti autonomamente impugnabili, adottati precedentemente all'atto notificato, ne consente l'impugnazione unitamente a quest'ultimo» (art. 19, comma 3, terzo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413»).

Inoltre, dando conto del deposito in giudizio dell'atto di accertamento sotteso a quello impugnato e del fatto che lo stesso «risulta emesso e notificato esclusivamente» da NOV srl, l'ordinanza finisce per affermare che la notifica al contribuente vi sia stata, di tal che, oltre ad apparire carente la stessa ammissibilità del gravame del contribuente diretto a colpirne i vizi, è ancor più accentuata la sopra indicata inadeguatezza della motivazione sulla rilevanza di tutte le questioni di legittimità costituzionale dalla stessa sollevate, che, quindi, vanno dichiarate inammissibili.



10.2.- Sono, invece, prive di fondamento le eccezioni di inammissibilità delle questioni introdotte dall'ordinanza iscritta al n. 191 reg. ord. del 2025.

Sostiene Municipia spa che, essendo gli atti impugnati riconducibili anche a se stessa, soggetto pacificamente iscritto nell'albo ministeriale, difetterebbe la necessità di applicare la disposizione censurata; in ogni caso, il rimettente nulla avrebbe detto sul secondo motivo di ricorso del contribuente, attinente all'asserita irregolarità formale della notifica degli atti impugnati, da ritenere invece di portata preliminare.

Quanto al primo profilo, diversamente da quanto presuppone la parte, l'ordinanza dà atto che le copie degli atti impugnati depositate in giudizio dalle parti differiscono tra loro, precisando, peraltro, che «impregiudicata ogni decisione» sul punto, in ogni caso gli atti sarebbero stati emessi in esecuzione della concessione affidata dal Comune di Napoli a un soggetto non iscritto all'albo.

Si tratta di una motivazione non implausibile e sufficiente a integrare la rilevanza delle questioni sollevate.

Quanto al secondo profilo, emergendo dall'ordinanza che lo stesso ricorrente ha depositato le copie dei provvedimenti impugnati, ritirati presso il luogo di giacenza, può desumersi che il giudice *a quo* abbia implicitamente ritenuto di disattendere la censura sulla forma della notifica, avendo questa raggiunto il suo scopo.

Priva di fondamento è anche l'eccezione, proposta da Municipia spa, di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo del censurato comma 14-*septies*, che l'ordinanza solleva per il suo carattere di legge-provvedimento, senza però illustrare le ragioni per le quali la disposizione dovrebbe rientrare «in questa peculiare tipologia di interventi normativi».

Il rimettente, infatti, addebita alla previsione in esame un «carattere concreto, con cui, in surroga del potere giurisdizionale, [essa avrebbe] sostanzialmente convalidato gli atti di accertamento emessi» da NOV srl, «in luogo dell'aggiudicataria Municipia s.p.a.», così interferendo nella risoluzione del giudizio in esame. Trattandosi di una censura pienamente intellegibile, la verifica della effettiva qualificazione della disposizione come «legge-provvedimento» attiene al merito.

11.- È opportuno premettere un sintetico inquadramento normativo e giurisprudenziale delle fattispecie che entrano in campo nell'esame sul merito delle singole questioni.

Innanzitutto, occorre precisare che l'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, disciplinante la potestà regolamentare generale delle province e dei comuni nella materia tributaria, stabilisce, al comma 5, i criteri ai quali i regolamenti degli enti devono essere informati: in particolare, ove l'ente non provveda direttamente, l'accertamento dei tributi può essere effettuato anche nelle forme associate previste dall'ordinamento sugli enti locali (convenzioni, consorzi, unioni di comuni, comunità montane, modalità richiamate dalla lettera a del citato comma 5).

Soprattutto, va considerato che, ai sensi della lettera *b*) dello stesso comma 5, ove invece l'ente deliberi «di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali», ai soggetti indicati in un elenco che contempla, al numero 1), quelli «iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1», del medesimo decreto legislativo, istituito presso il Ministero delle finanze, oggi Ministero dell'economia e delle finanze, per abilitare i soggetti privati a effettuare attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate delle province e dei comuni.

Il richiamato art. 53, al comma 2, demanda a una apposita commissione, composta anche da rappresentanti degli enti locali, «[l] esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la decadenza della gestione».

Il successivo comma 3 prevede poi che con decreti ministeriali, «tenuto conto delle esigenze di trasparenza e di tutela del pubblico interesse, sentita la conferenza Stato-città, sono definiti le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'albo, al fine di assicurare il possesso di adeguati requisiti tecnici e finanziari, la sussistenza di sufficienti requisiti morali e l'assenza di cause di incompatibilità da parte degli iscritti, ed emanate disposizioni in ordine alla composizione, al funzionamento e alla durata in carica dei componenti della commissione di cui al comma 2, alla tenuta dell'albo, alle modalità per l'iscrizione e la verifica dei presupposti per la sospensione e la cancellazione dall'albo nonché ai casi di revoca e decadenza della gestione».

Il regolamento attualmente in vigore è recato dal d.m. n. 101 del 2022, che ha dato attuazione, tra l'altro, all'art. 1, comma 805, della legge n. 160 del 2019, il quale ha demandato alla fonte regolamentare di stabilire «le disposizioni generali in ordine alla definizione dei criteri di iscrizione obbligatoria in sezione separata dell'albo di cui al medesimo articolo 53 per i soggetti che svolgono esclusivamente le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate».

Per l'iscrizione all'albo e alla sezione separata è necessario comprovare il possesso dei prescritti requisiti tecnici, finanziari, di onorabilità e professionalità, nonché l'assenza delle cause di incompatibilità previste per legali rappresentanti, amministratori, sindaci, dipendenti muniti di rappresentanza, procuratori generali o speciali e soci di società iscritte nell'albo.



Si tratta di requisiti che rivestono un carattere molto significativo in vista dello svolgimento della delicata attività in questione, al punto che «[a]i fini della revisione annuale per la verifica della sussistenza dei requisiti cui è subordinata l'iscrizione nell'albo», l'art. 12, comma 1, lettera *a*), del d.m. n. 101 del 2022 prevede che «gli iscritti sono tenuti a far pervenire» al competente ufficio del MEF «entro il 31 marzo di ciascun anno una specifica dichiarazione» contenente, tra le altre, l'attestazione della «permanenza dei requisiti previsti dal presente regolamento per l'iscrizione».

11.1.- Per quanto attiene specificamente alle modalità di affidamento a terzi delle attività di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, la giurisprudenza amministrativa ha da tempo rilevato che la regolamentazione contenuta nella normativa settoriale a esse dedicata dal d.lgs. n. 446 del 1997 prevede «forme di affidamento e di gestione analoghe a quelle dei servizi pubblici locali» (Consiglio di Stato, decisione 1° luglio 2005, n. 3672), ossia «tramite procedura ad evidenza pubblica» (TAR Puglia, sezione staccata Lecce, sentenza 24 maggio 2001, n. 2408).

Tra le suddette forme di affidamento è possibile ricorrere allo strumento della finanza di progetto.

Inizialmente introdotta dal legislatore per le sole concessioni di lavori, la relativa disciplina è stata estesa a quelle di servizi, nel cui genus rientrano le attività di accertamento e riscossione delle entrate, in forza dell'art. 152, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), divenendo in concreto applicabile con l'entrata in vigore delle modalità appositamente fissate dall'art. 278 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»).

Solo di recente, tuttavia, gli enti locali hanno iniziato a utilizzare le disposizioni sulla finanza di progetto per l'affidamento dei servizi di accertamento e riscossione delle proprie entrate.

Perciò, nel contenzioso giurisdizionale che ha originato le questioni di legittimità costituzionale si è per la prima volta posto il tema della necessità dell'iscrizione all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 della società di progetto appositamente costituita dall'aggiudicatario della gara, svolta con lo strumento della finanza di progetto, per l'affidamento in concessione delle attività di accertamento e riscossione delle entrate dell'ente locale.

Infatti, se, da un lato, l'iscrizione all'albo è requisito necessario allo svolgimento delle suddette attività, dall'altro, la disciplina della finanza di progetto fin dall'inizio ha riconosciuto all'aggiudicatario la facoltà di costituire, dopo l'aggiudicazione, una società di progetto in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile.

Il codice dei contratti pubblici oggi in vigore ha poi trasformato la suddetta facoltà in obbligo, per le concessioni di valore superiore alla soglia di rilevanza europea, e modificato la denominazione in «società di scopo», sottolineando così il profilo funzionale della stessa, strettamente strumentale alla realizzazione di uno specifico progetto, alla quale è esclusivamente rivolto l'oggetto sociale.

La disciplina positiva riconosce quindi l'alterità soggettiva tra aggiudicatario ed esecutore della concessione, laddove, sia l'art. 184 del d.lgs. n. 50 del 2016, sia l'art. 194 del vigente d.lgs. n. 36 del 2023, ai commi 1 e 3, stabiliscono che la società costituita dall'aggiudicatario subentra nel rapporto di concessione «senza necessità di approvazione o autorizzazione» da parte dell'amministrazione e «sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti» con l'ente concedente.

D'altro canto, entrambi i richiamati artt. 184 e 194 escludono espressamente che tale subentro costituisca «cessione di contratto» e prevedono - è importante rilevarlo - che il contratto di concessione stabilisca le modalità per l'eventuale cessione delle quote della società di progetto o di scopo, però «fermo restando che i soci che hanno concorso a formare i requisiti per la qualificazione sono tenuti a partecipare alla società» fino a quando i rapporti con l'ente concedente non saranno definiti con l'emissione del certificato di collaudo.

11.2.- In tale contesto normativo, un orientamento giurisprudenziale ha ritenuto, in sostanza, che il requisito dell'iscrizione all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 non fosse richiesto in capo alla società di progetto, dovendo essere posseduto solo dall'aggiudicatario della gara, sua socia (Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, sentenze 18 aprile 2024, n. 6112 e 22 aprile 2024, n. 6325; Tribunale di Napoli, sezione quinta civile, ordinanza 21 novembre 2024).

Tuttavia, nell'ambito della stessa Corte di giustizia tributaria di Napoli è anche emerso un dubbio interpretativo in ordine alla possibilità che la società di progetto «mutui dalla società aggiudicataria (iscritta nell'albo predetto e socia unica della società di progetto) i requisiti prescritti dalla legge».

Dubbio che ha portato a sollevare un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ. (Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, sezione ventisettesima, ordinanza 23 maggio 2024, n. 3737), che la prima presidente della Corte di cassazione, con decreto del 23 luglio 2024, ha ritenuto ammissibile, sussistendo, tra le altre condizioni, le «gravi difficoltà interpretative» richieste dalla previsione codicistica.

La sezione tributaria della Corte di cassazione, alla quale il rinvio pregiudiziale era stato assegnato, si è però pronunciata dopo l'entrata in vigore della disposizione censurata e, rilevato che «[i]l legislatore è dunque direttamente intervenuto, con norma



dichiaratamente interpretativa, a chiarire il significato e la portata della disposizione oggetto di rinvio pregiudiziale», ha ritenuto venuto meno il requisito della presenza, nella questione dedotta al suo esame, delle «gravi difficoltà interpretative» e dichiarato, pertanto, l'inammissibilità del rinvio stesso.

12.- Tanto premesso, si può ora passare all'esame delle questioni di legittimità costituzionale, a partire da quella che ritiene violato l'art. 77 Cost.

La questione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nel richiedere la necessaria omogeneità degli emendamenti, inseriti in sede di conversione, rispetto al decreto-legge originario, «poiché l'art. 77, secondo comma, Cost. stabilisce un nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge, che è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza, e la legge di conversione, che è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 245 del 2022).

Rivestendo «i caratteri di una fonte “funzionalizzata e specializzata”, volta alla stabilizzazione del decreto-legge» la legge di conversione «non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico [...], “essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare” (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014)» (da ultimo, sentenza n. 23 del 2026).

La stessa giurisprudenza ha anche precisato che per i provvedimenti governativi a contenuto ab origine plurimo occorre verificare la coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza, avendo riguardo al collegamento con «uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante» (sentenza n. 245 del 2022).

Inoltre, come di recente ribadito, «[c]on specifico riferimento ai decreti “milleproroghe” (che sono una *species* dei decreti-legge a contenuto ab origine plurimo), si è più volte affermato che si tratta di una “tipologia di decreto-legge connotato dalla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale” (sentenza n. 22 del 2012)” (sentenza n. 245 del 2022; in termini, sentenza n. 154 del 2015). Rispetto a tali decreti solo l'inserimento, in sede di conversione, di una norma “del tutto estranea” alla *ratio* e alla finalità unitaria “determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012)” (sentenza n. 154 del 2015)» (ancora, sentenza n. 23 del 2026).

12.1.- Alla luce di tali coordinate, l'affermazione del rimettente, secondo cui non vi sarebbe alcun legame con il contenuto originario del decreto-legge, è priva di fondamento.

Il comma 14-*septies* s'inserisce infatti con coerenza nell'art. 3 del d.l. n. 202 del 2024, il quale fin dall'origine recava «[p]roroga di termini in materia economica e finanziaria», prevedendo proprio, al primo periodo, la proroga di un termine di imminente scadenza, ossia quello stabilito a carico dei soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, tenuti a rendere, entro il 31 marzo 2025, la dichiarazione ai fini della revisione annuale per la verifica della sussistenza dei requisiti per il mantenimento dell'iscrizione stessa nell'anno 2025. La proroga di tale termine al 30 settembre 2025 è, dunque, pienamente coerente con la *ratio* unitaria del decreto “milleproroghe”, di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento.

Al contenuto del primo periodo risulta poi strettamente connesso quello dei periodi successivi, in una concatenazione che rispecchia le ulteriori finalità del d.l. n. 202 del 2024, espresse nel preambolo, di «garantire la continuità dell'azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni».

Tali finalità sono rinvenibili nella disposizione in esame, concernente le attività di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, certamente connotate dal carattere della continuità e dalla esigenza di un'azione efficiente ed efficace.

Dalla connessione tra i contenuti dei vari periodi del censurato comma 14-*septies* emerge che il legislatore ha inteso, da un lato, prorogare il termine di imminente scadenza per il tempo necessario a consentire la revisione della disciplina dei criteri per l'iscrizione all'albo e degli adempimenti conseguenti, rimessa alla fonte regolamentare. Dall'altro lato, con una disposizione di interpretazione autentica, immediatamente efficace, ha consentito ai soggetti tenuti a presentare la dichiarazione annuale per il 2025, e in disparte l'emanazione del regolamento di revisione, di attestare fatti e situazioni relativi, tra l'altro, alle società di progetto o di scopo costituite in forza della normativa in materia di contratti pubblici.

13.- Vanno ora scrutinate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, che il rimettente ritiene violati per effetto dell'uso distorto della funzione legislativa, che risulterebbe dagli indici sintomatici rappresentati: dalla erronea e artificiosa autoqualificazione della disposizione censurata come di interpretazione autentica; dalla presenza di un'amministrazione pubblica quale parte in numerosi procedimenti davanti alla giurisdizione tributa-



ria; dal lasso di tempo intercorso dall'entrata in vigore delle norme oggetto di asserita interpretazione autentica; dall'attribuzione di un significato non evincibile dal tenore letterale delle disposizioni interpretate; dalla finalità di superare un orientamento giurisprudenziale consolidato.

D'altro canto, sempre a dire del giudice *a quo*, l'intervento in esame non potrebbe ritenersi giustificato dall'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, in assenza di «imperative ragioni di interesse generale» tali da consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso, non rientrando tra le suddette ragioni quelle finanziarie.

13.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale «requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già desumibili dalla previsione interpretata».

Pertanto, a questa Corte «compete “verificare che la disposizione abbia natura interpretativa sul piano sostanziale, accertando che il suo fine sia quello ‘di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo’ [...]”» (da ultimo, sentenza n. 72 del 2025, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 184 e n. 77 del 2024).

Dall'esito positivo di questo esame deriva una triplice conseguenza.

Innanzitutto, che la norma risultante dalla saldatura tra le due disposizioni «assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente» (sentenza n. 44 del 2025).

In secondo luogo, che, in ogni caso, la medesima decorrenza temporale delle norme interpretative con quelle interpretate fa sì che «anche esse devono rispettare alcuni limiti generali connessi alla loro natura» (ancora, sentenza n. 44 del 2025), tra i quali «sono ricompresi “il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)» (sentenza n. 73 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 184 e n. 77 del 2024).

Infine, che la verifica della natura genuinamente interpretativa della norma non è però indifferente nella valutazione del rispetto dei suddetti principi (di nuovo, sentenza n. 44 del 2025).

13.2.- Passando quindi alla valutazione della disposizione censurata, va rilevato, innanzitutto, che questa esplicita uno dei significati già desumibili in via sistematica dal complesso normativo risultante dal d.lgs. n. 446 del 1997 e da quello in materia di contratti pubblici.

Nel settore in esame, infatti, l'art. 52, comma 5, lettera *b*), del d.lgs. n. 446 del 1997, richiedendo che l'affidamento a terzi delle attività di accertamento e riscossione delle entrate avvenga «nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali», opera in sostanza un rinvio alle procedure consentite dalla legislazione in vigore nel momento in cui l'ente locale adotta la deliberazione.

E questo rinvio, fin dall'introduzione dello strumento della finanza di progetto, ha visto la società di progetto, oggi di scopo, quale diretta emanazione del soggetto aggiudicatario della procedura ad evidenza pubblica.

È proprio in base a questa connessione sistematica, come si è visto (*supra*, punto 11.2.), che un orientamento giurisprudenziale ha ritenuto che il requisito dell'iscrizione all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 non fosse richiesto in capo alla società di progetto, dovendo essere posseduto solo dall'aggiudicataria della gara, socia della società di progetto.

Ciò chiarito, va ritenuto non conducente il suggestivo argomento basato sulla distanza di tempo intercorsa tra il mese di febbraio del 2025, data in cui la norma censurata è stata introdotta, e il 1° gennaio 1998, al quale risale l'entrata in vigore di quelle interpretate.

Tale profilo sintomatico, che il rimettente individua nel senso dell'uso distorto della funzione legislativa, è fallace.

Infatti, si è visto (*supra*, punto 11.1.) che l'estensione alle concessioni di servizi delle disposizioni in materia di finanza di progetto è divenuta operativa solo al termine dell'anno 2010, mentre l'effettivo utilizzo di tale strumento da parte degli enti locali risale all'inizio del decennio in corso.

È stata dunque l'esigenza di applicare le disposizioni rilevanti a una fattispecie prima mai verificatasi a indurre l'intervento di interpretazione autentica, che quindi non solo è genuinamente tale, ma nemmeno sconta la distanza nel tempo indicata dal rimettente.

13.3.- Il meccanismo di rinvio dianzi richiamato, unitamente alla disciplina della società di progetto e di scopo, in precedenza sintetizzata (*supra*, punto 11.1.), danno conto dell'origine della effettiva situazione di incertezza ermeneutica, sulla quale la disposizione censurata è poi intervenuta estraendo una delle possibili varianti di senso delle disposizioni interpretate.



Significativi in questa prospettiva sono sia l'attivazione da parte della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ., sia, soprattutto, la valutazione di ammissibilità del rinvio stesso, da parte della prima presidente, in presenza delle «gravi difficoltà interpretative» richieste dalla norma processuale.

In un contesto simile, nel quale l'interpretazione delle disposizioni in materia di iscrizione all'albo si presentava in termini problematici con riferimento alle società di progetto, il legislatore ha dunque inteso chiarirne il significato con la disposizione censurata, individuandone uno corrispondente a quello già emerso nella, pur quantitativamente limitata, giurisprudenza.

A ulteriore conferma del carattere di interpretazione autentica della disposizione censurata milita, infine, la già richiamata sentenza n. 7495 del 2025 della Corte di cassazione, che in questi termini ha qualificato l'intervento del legislatore, tale da «chiarire il significato e la portata della disposizione oggetto di rinvio pregiudiziale».

13.4.- Deve altresì essere escluso che l'effetto di retroattività impropria, che si accompagna alla norma censurata, contrasti con i limiti generali al rispetto dei quali anche le norme autenticamente interpretative sono tenute.

Innanzitutto, il significato dalla stessa fornito, che, in sostanza, non richiede alla società di progetto una “duplicazione” della iscrizione all'albo, non collide con il principio di ragionevolezza.

Tale significato esprime, infatti, un'interpretazione di sistema in base alla quale il socio iscritto all'albo, che quindi detiene quei requisiti tecnici, di professionalità e di onorabilità che sono particolarmente importanti nell'attività in esame, deve mantenere la propria presenza nella società di progetto.

La previsione dell'art. 184, comma 3, quinto periodo, del d.lgs. n. 50 del 2016 - oggi replicata nell'art. 194, comma 3, sesto periodo, del vigente codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023 - vincola, infatti, il socio che ha fornito i requisiti soggettivi necessari ai fini della partecipazione alla gara a mantenere la propria partecipazione nella società fino alla verifica della corretta esecuzione della concessione.

In altre parole, laddove venga in rilievo il requisito della iscrizione all'albo di cui all'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, il soggetto che, in possesso di tale requisito, ha partecipato alla gara e, risultato aggiudicatario, ha costituito la società di progetto, non potrà dismettere la qualità di socio, dovendo assicurare il proprio apporto, qualitativamente necessario alla corretta esecuzione del servizio affidato in concessione.

Al tempo stesso, qualora il socio qualificato cedesse la propria partecipazione, violando l'obbligo di mantenimento, o perdesse per qualsiasi motivo il requisito soggettivo, anche la società di progetto ne risentirebbe, non potendo più proseguire l'affidamento ricevuto dall'ente locale.

Come la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare, la disciplina della società di progetto dà «evidenza della naturale coincidenza soggettiva tra l'aggiudicatario - che ha prestato anche i requisiti di qualificazione - e il socio» della società, così che non possa ammettersi una sostanziale «rimodulazione dell'affidamento in favore di soggetti [...] diversi dagli aggiudicatari che hanno prestato i requisiti di qualificazione» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 18 aprile 2023, n. 3886). In forza di questo orientamento, anche nella peculiare materia dell'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, il ricorso alla finanza di progetto come forma di affidamento della concessione richiede la perdurante presenza nella società di progetto del socio aggiudicatario della gara, in quanto iscritto all'albo, così da garantire all'ente concedente la idoneità professionale del soggetto, socio della società di progetto, al quale il servizio è stato affidato.

Inoltre, anche nel caso, diverso da quello del giudizio principale, in cui l'aggiudicatario sia composto da più soggetti che hanno presentato un'offerta congiunta, tutti i soggetti che eseguiranno le prestazioni “riservate”, di accertamento e riscossione, nonché di supporto e propedeutiche, dovranno essere in possesso dell'iscrizione all'albo dei concessionari.

Infine, va precisato che l'amministrazione concedente, nel contratto che stipula con la società di progetto o di scopo, stabilisce le modalità per l'eventuale cessione delle quote della stessa, che però rimane non consentita ai soci indicati dagli artt. 184, comma 3, quinto periodo, cod. contratti pubblici 2016 e 194, comma 3, sesto periodo, cod. contratti pubblici 2023, ovvero a quelli che, nella specie, sono iscritti all'albo dei concessionari.

13.5.- Privo di fondamento è poi il profilo della lamentata interferenza su giudizi pendenti nei quali è parte una amministrazione pubblica.

Nella specie, per quanto l'intervento legislativo sia stato occasionato dall'avvio del contenzioso relativo al Comune di Napoli, tuttavia dallo stesso non traspare la «chiara finalità di incidere sull'esito di giudizi pendenti» (sentenza n. 77 del 2024), dovendosi al riguardo considerare piuttosto il perseguimento delle esigenze di certezza del diritto, tempestivamente realizzate proprio mediante l'adozione della disposizione interpretativa.

Non è, infatti, priva di rilievo la constatazione che, prima dell'adozione della disposizione censurata, non risultano emesse sentenze che avessero già dichiarato invalidi gli atti tributari adottati dal soggetto non iscritto all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997.



Il legislatore è dunque intervenuto in un momento in cui non poteva ritenersi formato, né tanto meno consolidato, alcun affidamento sulla interpretazione prospettata dalle parti ricorrenti dei giudizi pendenti.

Anzi, rileva in modo significativo la considerazione, contenuta nel richiamato decreto del 23 luglio 2024 di ammissibilità del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 363-*bis* cod. proc. civ., che la questione interpretativa, «trattandosi di accertamento e riscossione di tributi di larghissima diffusione anche con riferimento ad aree geografiche diverse da quella di competenza del giudice rimettente», si sarebbe potuta riproporre «in numerosi analoghi giudizi», non legati al Comune di Napoli.

Risultano pertanto ravvisabili quei motivi di interesse generale che, anche al metro dell'art. 6 CEDU, possono giustificare «in circostanze eccezionali, una legislazione retrospettiva [...], soprattutto al fine di interpretare o chiarire una disposizione legislativa precedente» (Corte EDU, grande camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio, paragrafo 107; pronuncia che, avendo esaminato una disposizione interpretativa con effetti retroattivi in materia tributaria, ha considerato «rilevante l'obiettivo riferito dal Governo di non creare una discriminazione arbitraria tra i contribuenti che avevano spontaneamente rinunciato al termine di prescrizione già decorso, pagando il loro debito fiscale, e quelli che non lo avevano fatto»; paragrafo 105).

Peraltro, per quanto qui rileva, tra i casi in cui la Corte EDU ravvisa la compatibilità con l'art. 6 CEDU di interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, vi sono quelli nei quali «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione» (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), così come essa ha riconosciuto giustificata da motivi imperativi di interesse generale una disposizione legislativa retroattiva avente «l'obiettivo di chiarire, specificando il contenuto letterale, il significato» di una precedente disposizione, pur in presenza di giudizi pendenti dei quali era parte lo Stato, laddove, prima che le questioni fossero decise dalla Corte di cassazione, solo in pochi casi era stato riconosciuto il diritto dei ricorrenti (sentenza 8 novembre 2018, Hôpital local Saint-Pierre d'Oléron and Others contro Francia, paragrafi 69, 70 e 72).

13.6.- Infine, risulta non convincente l'evocazione, a sostegno dell'argomento secondo cui la disposizione censurata sarebbe «funzionale a superare un orientamento giurisprudenziale consolidato», dell'ordinanza della Corte di cassazione n. 35338 del 2022, dalla quale il rimettente trae che il requisito dell'iscrizione all'albo sarebbe stato «sempre ritenuto indispensabile ai fini della legittimazione del Concessionario».

Essa, infatti, riguardando una fattispecie in cui il servizio di accertamento e riscossione di tributi locali era stato affidato a un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), ha bensì confermato il costante principio che richiede l'iscrizione all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 in capo ai soggetti che svolgono attività per le quali ciò è richiesto, senza tuttavia affermare che dovesse essere il RTI a dimostrare il possesso di tale requisito. Quest'ultimo profilo è stato poi esplicitamente chiarito dalla stessa Corte di cassazione in un'altra pronuncia relativa alla stessa fattispecie, affermando che «[l']obbligo di iscrizione all'Albo non va riferito al R.T.I., soggetto non previsto dall'art. 2, d.m. n. 289 del 2000», recante il regolamento relativo all'albo medesimo, applicabile *ratione temporis*, «ma esattamente alle singole imprese chiamate a svolgere il servizio di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 8 giugno 2023, n. 16261).

Pertanto, la pronuncia richiamata dal rimettente, oltre a non risultare chiaramente espressiva di un orientamento che il legislatore abbia inteso superare, si inserisce in un'interpretazione giurisprudenziale che, in caso di affidamento del servizio in forma associata, richiede il possesso del requisito dell'iscrizione all'albo in capo ai singoli operatori della compagine; principio, questo, non incoerente con quello evincibile dalla disciplina della società di progetto.

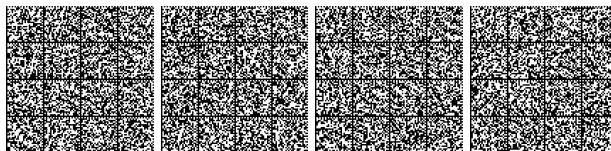
Per le ragioni fin qui esposte, le questioni in esame vanno quindi dichiarate non fondate.

14.- Prive di fondamento sono anche le censure con le quali si lamenta che la previsione, a favore delle società di progetto o di scopo, di un regime differenziato sia irragionevole e ingiustificata, nonché foriera di vantaggi anticoncorrenziali, in contrasto con l'art. 3 Cost. e con il principio di tutela della concorrenza di cui agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Secondo il rimettente, giovandosi del requisito in possesso del proprio socio, queste potrebbero svolgere, in sostanza, attività riservate agli iscritti all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 prescindendo dalla loro diretta e personale iscrizione, «mentre a quelle non partecipate [sarebbe] preclusa la partecipazione alla gara se non autonomamente iscritte all'Albo».

Si avrebbe inoltre che le società già iscritte all'albo potrebbero «continuare a giovare di quel requisito soggettivo per partecipare ed aggiudicarsi altre gare, salvo poi trasferire gli effetti dell'aggiudicazione ad altra società di progetto», possibilità che resterebbe invece «definitivamente preclusa alle società prive di quel requisito soggettivo, con inevitabili conseguenze negative sul libero mercato e evidente alterazione del principio di parità e di libera concorrenza».

14.1.- La prospettazione del rimettente è erronea laddove non considera che le società di progetto o di scopo sono costituite dopo l'aggiudicazione della gara dal soggetto che, essendone risultato aggiudicatario, deve necessariamente essere in possesso dei requisiti soggettivi richiesti per partecipare.



Da ciò discende che non può predicarsi la disparità di trattamento tra la società di progetto, emanazione dell'aggiudicatario, solo formalmente priva dei requisiti, che mutua però dal proprio socio, e il soggetto che, non essendo ab origine in possesso di tali requisiti, non può nemmeno aspirare a conseguire l'aggiudicazione, risultandogli precluso l'accesso stesso alla procedura ad evidenza pubblica.

La assoluta non omogeneità delle situazioni prese a riferimento dimostra altresì l'inconsistenza dell'asserita lesione al principio di tutela della concorrenza.

15.- Non fondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo del censurato comma 14-septies, che, in quanto legge-provvedimento, violerebbe gli artt. 3, 101, 102 e 111 Cost.

La disposizione in esame, infatti, avendo carattere astratto, da un lato non presenta indici rivelatori del «contenuto puntuale e concreto» (ordinanza n. 30 del 2024) e dell'incidenza «su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica» (sentenza n. 186 del 2022), in presenza dei quali la giurisprudenza di questa Corte ravvisa il carattere di legge-provvedimento. Dall'altro lato, essa nemmeno produce l'effetto, proprio di questa categoria di previsioni, di attrarre alla sfera legislativa quanto normalmente è affidato all'autorità amministrativa, ossia, nella specie, l'adozione di atti di accertamento o di riscossione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14-septies, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 25, 41, 76, 97, 117, secondo comma, lettera e), e 111 della Costituzione, in relazione all'art. 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, sezione prima, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14-septies, del d.l. n. 202 del 2024, come convertito, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 41, 77, 101, 102, 111 e 117, commi primo, in relazione all'art. 6 CEDU, e secondo, lettera e), Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, sezione ventinovesima, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 63

Sentenza 11 marzo - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cittadinanza - Acquisizione in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto iure sanguinis) - Preclusione per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza - Applicabilità anche ai nati all'estero prima del 28 marzo 2025 - Possibili deroghe - Condizioni - Presentazione della domanda di accertamento della cittadinanza, in via amministrativa o giurisdizionale, entro e non oltre l'entrata in vigore della disciplina sopravvenuta - Susseguente riconoscimento, purché compatibile con quest'ultima - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, per disparità di trattamento, nonché dell'affidamento nella sicurezza giuridica - Non fondatezza della questione.

Cittadinanza - Acquisizione in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto iure sanguinis) - Preclusione per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza - Applicabilità anche ai nati all'estero prima del 28 marzo 2025 - Possibili deroghe - Condizioni - Presentazione della domanda di accertamento della cittadinanza, in via amministrativa o giurisdizionale, entro e non oltre l'entrata in vigore della disciplina sopravvenuta - Susseguente riconoscimento, purché compatibile con quest'ultima - Denunciata violazione del rispetto degli obblighi internazionali, in relazione alla cittadinanza europea attribuita dai Trattati - Non fondatezza della questione.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 3-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n.74.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20; Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 15, comma 2; Protocollo n. 4 alla Convenzione per salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

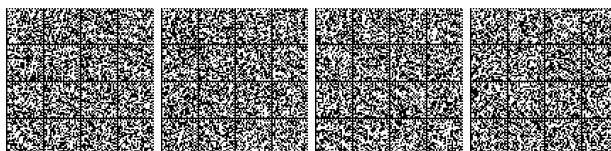
Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra M.E. E.A. e altri e Ministero dell'interno, con ordinanza del 25 giugno 2025, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di M.E. E.A., R.J. E.A., M.V. A.B., A.C. A.B., M.V. E.A., M.A. M.A. e M.A. M.A. per sé e per il proprio figlio minore J.I. M.V., nonché gli atti di intervento di L.P. C.G., di L.A. F., dell'Associazione giuri-



sti Iure Sanguinis (AGIS), della Confederazione degli Italiani nel mondo, di L.A. T. e altri, dell'Associazione italiana "Sardi Uniti" di Socorros Mutuos, di R. D.C.R.R. e altri e, depositato fuori termine, di A. L.A. e J. L.A., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Marco Mellone per A. L.A. e J. L.A., Giovanni Bonato, Monica Lis Restanio e Diego Corapi per M.E. E.A. e per le altre parti costituite, Corrado Caruso per M.E. E.A., nonché l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis*) e *b)* - della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.

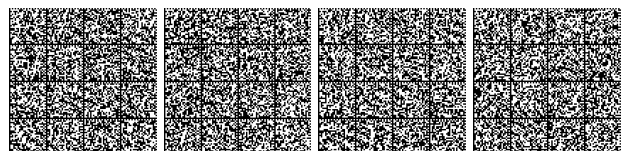
L'art. 3-*bis* dispone quanto segue: «[i]n deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni: *a)* lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; *a-bis)* lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025; *b)* lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; *c)* un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; *d)* un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito da otto cittadini venezuelani, con un ricorso proposto ai sensi dell'art. 281-*decies* del codice di procedura civile contro il Ministero dell'interno, depositato il 28 marzo 2025. I ricorrenti chiedevano l'accertamento del loro status di cittadini italiani iure sanguinis, in quanto discendenti del cittadino italiano P.M. D., nato a Torino nel 1837, successivamente emigrato in Venezuela e ivi deceduto, senza essersi mai naturalizzato cittadino venezuelano e avendo acquistato la cittadinanza italiana per effetto dell'unificazione del 1861.

Il rimettente osserva che, in base alla disciplina precedente rispetto al d.l. n. 36 del 2025, come convertito, la domanda sarebbe stata fondata, «nonostante nella linea genealogica figuri un ascendente di sesso femminile, sposata con cittadino straniero e con cui aveva avuto un figlio prima della promulgazione della vigente Costituzione del 1948». Riferisce che, in altro giudizio promosso da altri discendenti di P.M. D., il Tribunale ordinario di Roma avrebbe accertato lo status di cittadino italiano (ordinanza 13 settembre 2023, n. 23849).

Il giudice *a quo* ritiene applicabile al caso di specie la nuova disciplina, dettata dall'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, in quanto i ricorrenti sono cittadini venezuelani e non rientrano nelle fattispecie «derogatorie» di cui alle lettere da *a)* a *d)* dello stesso art. 3-*bis*, comma 1, non avendo presentato domanda di riconoscimento in via amministrativa e avendo proposto domanda giudiziale il 28 marzo 2025, dunque un giorno dopo la scadenza del termine fissata dal d.l. n. 36 del 2025, come convertito. Inoltre, i loro ascendenti non possedevano solo la cittadinanza italiana né hanno risieduto in Italia per due anni.

2.- Il rimettente ritiene che il citato art. 3-*bis* determini una revoca implicita e retroattiva della cittadinanza italiana, che i ricorrenti avevano acquisito per nascita, e che esso sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 9 del Trattato sull'Unione europea,



all'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, e all'art. 3, comma 2, del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217.

2.1.- In riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., il rimettente lamenta la violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e affidamento nella sicurezza giuridica.

Sotto il primo aspetto, il giudice *a quo* rileva «l'assoluta arbitrarietà del trattamento tra coloro che avevano presentato una domanda giudiziale prima del 28.3.2025 e coloro che la hanno presentata dopo, senza che la diversità nella normativa applicabile sia in qualche modo legata ad alcun ulteriore elemento oggettivo rilevante».

Sotto il secondo aspetto, il rimettente invoca la «tutela dei diritti quesiti», ritenendo che l'affidamento nella sicurezza giuridica sia alla base del «patto sociale» su cui si fonda l'ordinamento repubblicano. Viene richiamata la sentenza n. 69 del 2014 di questa Corte, secondo la quale l'istituto della decadenza non tollerebbe, «per sua natura, applicazioni retroattive, “non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto [...] per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto [...] debba essere esercitato” (sentenza n. 191 del 2005)». Secondo il giudice *a quo*, tali principi dovrebbero trovare applicazione nel caso di specie, dovendosi considerare - in particolare - il «“grado di consolidamento” particolarmente elevato della giurisprudenza in materia di cittadinanza *iure sanguinis*, che consta di un innumerevole numero di pronunce che (in casi sovrapponibili a quello di specie) avevano pacificamente riconosciuto il diritto alla cittadinanza». Inoltre, un ulteriore argomento nel senso dell'arbitrarietà e dell'irragionevolezza del meccanismo introdotto dalla norma censurata («revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale») sarebbe ricavabile dall'esperienza comparata. Il rimettente riferisce che, in Germania, una riforma federale entrata in vigore il 1° gennaio 2000 ha introdotto, quale ulteriore condizione per l'acquisizione della cittadinanza tedesca, il principio del luogo di nascita, in aggiunta al principio di filiazione. Tuttavia, il legislatore tedesco avrebbe reso «applicabile la nuova (e più restrittiva) normativa in materia di cittadinanza soltanto ai nati dopo l'1.1.2000, senza cioè prevedere alcuna applicazione retroattiva (e in *peius*)». Tale esperienza comparatistica confermerebbe l'insostenibilità della scelta normativa del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, che con «efficacia immediata ed effetto retroattivo» disapplica la normativa in materia di acquisto della cittadinanza italiana per nascita in vigore sin dal 1912.

2.2.- Secondo il rimettente, la norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost., cioè con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia. Con riferimento alla violazione delle norme dell'Unione europea *self-executing*, il giudice *a quo* rileva che la giurisprudenza di questa Corte si sarebbe assestata nel senso della cosiddetta alternatività dei rimedi (viene richiamata la sentenza n. 7 del 2025).

In particolare, è lamentata la violazione dell'art. 9 TUE e dell'art. 20 TFUE. La prima disposizione stabilisce che «[l']Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». La seconda disposizione stabilisce, al paragrafo 1, che «[è] istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

Tale questione sarebbe ammissibile «in ragione del riflesso che la cittadinanza italiana produce circa la titolarità della cittadinanza europea»: la norma censurata, dunque, inciderebbe su norme dei trattati (quelle relative alla cittadinanza) che hanno efficacia diretta nel nostro ordinamento.

Il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare Grande sezione, sentenza 5 settembre 2023, causa C-689/21, *Udlændinge-og Integrationsministeriet*, secondo la quale, «in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui la normativa nazionale ha l'effetto di far perdere ipso iure alla persona interessata la cittadinanza dello Stato membro di cui trattasi e, di conseguenza, lo status di cittadino dell'Unione alla data in cui essa compie l'età di 22 anni, tale persona deve disporre di un termine ragionevole per presentare una domanda diretta ad ottenere dalle autorità competenti un esame della proporzionalità delle conseguenze di detta perdita nonché, eventualmente, il mantenimento o il riacquisto *ex tunc* di tale cittadinanza» (punto 50).

Dunque, la norma censurata violerebbe gli artt. 9 TUE e 20 TFUE per non aver «previsto alcun meccanismo di diritto intertemporale che consentisse [...] la conservazione della cittadinanza entro termini ragionevoli (ad esempio, prevedendo una “finestra temporale” entro la quale poter presentare una domanda amministrativa o giudiziale di riconoscimento della cittadinanza)».

2.3.- L'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe violato anche in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, secondo il quale «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua citta-



dinanza, né del diritto di mutare cittadinanza». Il rimettente contesta «l'arbitrarietà dei criteri di “revoca implicita” introdotti dall'art. 1 c. 1 lett. a) e b) d.l. n. 36/2025, nella parte in cui fanno retroagire la “revoca” [...] alle ore 23:59 del giorno precedente l'entrata in vigore del medesimo decreto-legge».

2.4.- Infine, l'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe violato in relazione all'art. 3, comma 2, del Prot. n. 4 CEDU, secondo il quale «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino». La norma censurata priverebbe i destinatari di essa del «diritto di entrare nel territorio italiano per il sol fatto di non avere chiesto (in via amministrativa o giudiziale) il riconoscimento del proprio diritto entro le ore 23:59 del giorno precedente l'entrata in vigore del d.l. n. 36/2025».

In conclusione, il giudice *a quo* ritiene l'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992 costituzionalmente illegittimo, nelle parti sopra indicate, in quanto «sarebbe stato possibile prevedere una normativa intertemporale tale da consentire alle persone interessate (cioè agli italiani nati all'estero, in possesso di altra cittadinanza e privi di un “genuine link” con l'Italia) di essere debitamente informate delle modifiche normative intervenute, onde poter presentare - entro un termine ragionevole - la domanda (amministrativa o giudiziale) di riconoscimento della cittadinanza iure sanguinis».

La dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3-bis lo renderebbe applicabile solo alle persone nate successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 36 del 2025, come convertito. Secondo il rimettente, tale dichiarazione potrebbe anche essere accompagnata da un intervento di tipo manipolativo di questa Corte, «con previsione di un meccanismo di diritto intertemporale che garantisca la possibilità (a tutte le persone già nate alla data di entrata in vigore del d.l. n. 36/2025) di presentare una domanda di riconoscimento della cittadinanza entro termini ragionevoli».

3.- Le parti del giudizio *a quo* si sono costituite nel presente giudizio con atto depositato il 6 ottobre 2025.

Esse, in primo luogo, sottolineano l'adeguatezza della motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza e, dunque, l'ammissibilità delle questioni promosse. Quanto al riferimento, contenuto nell'ordinanza, all'intervento manipolativo di questa Corte, secondo le parti esso avrebbe solo il significato di «una mera constatazione dei poteri e delle tecniche decisorie talvolta impiegate» da questa Corte, che sarebbe «libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata»: il *petitum* dell'ordinanza, però, resterebbe «“ordinariamente” ablatorio».

3.1.- Nel merito, le parti osservano che gli individui potevano fare affidamento su una «legislazione stabile e coerente» (che da 160 anni prevede l'acquisto della cittadinanza iure sanguinis) e su una giurisprudenza costantemente ispirata al principio del *favor civitatis*. Rilevano che, per tutti i figli di un genitore italiano, la «titolarità sostanziale» dello stato di cittadino sorge per il solo fatto della nascita, mentre la «titolarità formale» di tale stato può essere successivamente accertata in giudizio o in via amministrativa, qualora non risulti ancora dai registri di stato civile. L'accertamento permette l'esercizio dei diritti correlati allo status.

Secondo le parti, essendo uno status imprescrittibile e permanente, «l'individuo non ha mai avuto il dovere giuridico di rivendicare, nel corso della propria vita, la conservazione della propria cittadinanza italiana»: dunque, la mancata attivazione della procedura di accertamento non denoterebbe «una “negligenza” o un “disinteresse”». Per l'estinzione dello status civitatis non sarebbe ammesso alcun automatismo: la perdita dello status potrebbe discendere solo da atto consapevole e volontario del soggetto interessato. Il nostro ordinamento costituzionale non ammetterebbe neppure «casi di perdita collettiva», cioè «una denazionalizzazione di massa nei confronti di determinati individui», che opera *ex lege* al ricorrere di certe condizioni.

Le parti osservano che i requisiti dell'acquisto della cittadinanza per discendenza sarebbero solo quelli dettati dalla legge vigente al momento della nascita. Ricordano l'art. 20 della legge n. 91 del 1992, secondo cui, «[s]alvo che sia espressamente previsto, lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente alla presente legge non si modifica se non per fatti posteriori alla data di entrata in vigore della stessa».

Secondo le parti, sussisterebbe «un autentico diritto fondamentale alla stabilità e salvaguardia della cittadinanza già posseduta» e per le fattispecie di estinzione-privazione dello status dovrebbero essere «rispettati dei limiti stringenti e determinati, rispettosi dei principi di ragionevolezza e proporzionalità».

3.2.- Venendo alle singole questioni, le parti ritengono fondata quella promossa in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata disporrebbe «una vera e propria revoca retroattiva (una perdita - privazione) e ad nutum della cittadinanza». La formula impiegata dal legislatore della “mancata acquisizione *ex tunc*” della cittadinanza, dunque, maschererebbe una ipotesi di revoca automatica e retroattiva dello status in questione, con conseguente violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. La norma censurata fornirebbe «un esempio paradigmatico di retroattività propria», che «depaupera la sfera giuridica dei destinatari», violando il principio di tutela del legittimo affidamento. Dovrebbe essere qualificato come estintivo quel fatto (la nascita all'estero) che - seppur storicamente concomitante ad



un elemento costitutivo - assume rilievo giuridico solo con una legge successiva nel tempo, rispetto al giorno in cui lo status è sorto. La norma censurata determinerebbe una perdita della cittadinanza collettiva, retroattiva, automatica, coercitiva e «a effetto sorpresa».

I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal rimettente sarebbero confermati alla luce dei criteri individuati da questa Corte ai fini del sindacato sulle leggi retroattive: il «grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo», la prevedibilità della modifica retroattiva, gli interessi pubblici sopravvenuti, la «possibilità di modificare l'assetto di rapporti già definiti da precedenti leggi, quando risulti in concreto che queste ultime abbiano prodotto risultati non rispondenti a criteri di equità». L'intervento censurato sarebbe sproporzionato, cancellando lo status civitatis a danno degli individui bipoliti nati all'estero, e imprevedibile: dunque, la norma in esame sarebbe arbitraria e lesiva del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Essa contemplerebbe un «automatismo illegittimo», un trattamento peggiorativo che prescinde dalla condotta tenuta dai destinatari e che avrebbe carattere discriminatorio dei bipoliti nati all'estero.

Le parti rilevano che le legislazioni degli altri Stati membri dell'Unione europea non avrebbero mai introdotto «modifiche retroattive peggiorative e limitative di diritti acquisiti, in ossequio al principio di irretroattività in peius delle modifiche alle leggi di cittadinanza». In materia di cittadinanza si applicherebbe il principio *tempus regit actum*, la disciplina delle cause di acquisto e perdita dello status sarebbe irretroattiva. La norma censurata rappresenterebbe «un unicum all'interno del panorama giuridico europeo».

3.3.- Fondante sarebbero anche le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. Le parti richiamano la citata sentenza Udlændinge-og Integrationsministeriet, invocata dal rimettente. La norma censurata sarebbe incompatibile con il diritto dell'Unione europea «in quanto non rende possibile, per coloro che siano colpiti dalle conseguenze della nuova disciplina, di mantenere la cittadinanza [...] esercitando un'opzione ragionevole entro un termine congruo, ovvero - al limite - di riacquistarla a semplice richiesta qualora la perdita si sia irreversibilmente perfezionata».

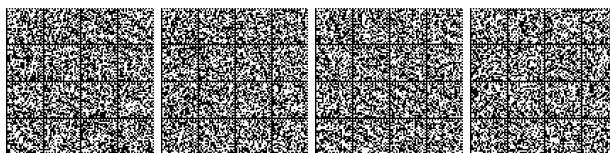
La norma censurata violerebbe anche il citato art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani. La revoca della cittadinanza sarebbe arbitraria in quanto non si baserebbe su «effettivi criteri giustificativi», ma sarebbe «correlata solamente a un punto sulla linea del tempo»; colpirebbe «una pluralità indistinta di persone» e sarebbe «sostanzialmente discriminatoria, in quanto collegata al mero accidente della nascita al di fuori del territorio dello Stato». L'arbitrarietà non sarebbe stata «nemmeno temperata da un adeguato procedimento in cui la parte privata possa difendere la sua posizione giuridica soggettiva».

Infine, sussisterebbe anche la violazione dell'art. 3, comma 2, Prot. n. 4 CEDU. Le parti citano la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione quarta, del 21 giugno 2016, Ramadan contro Malta, riguardante un caso di revoca della cittadinanza, e osservano che l'intervenuta presentazione di una domanda amministrativa o giurisdizionale non potrebbe «essere ritenuta una circostanza da cui far derivare la maggiore o minore "meritevolezza" dei diritti e degli interessi delle persone coinvolte».

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio con atto depositato il 7 ottobre 2025.

L'Avvocatura, in primo luogo, eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza. In particolare, l'affermazione del rimettente sulla sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda dei ricorrenti sarebbe apodittica e basata su una documentazione «carente e contraddittoria», con riferimento alla mancata naturalizzazione dell'avo italiano e al suo certificato di morte.

4.1.- La difesa erariale ripercorre, poi, il quadro normativo e giurisprudenziale antecedente il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, caratterizzato da un andamento espansivo della cittadinanza, e sottolinea l'«aumento esponenziale delle richieste di riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis da parte di cittadini stranieri». Riferisce che gli italiani residenti all'estero e nati all'estero sono aumentati del 51 per cento, dal 2013 al 2024, passando da poco meno di tre milioni a poco meno di quattro milioni e mezzo. In particolare, circa il 90 per cento degli italiani residenti in Brasile, Argentina e Venezuela sono nati all'estero. L'Avvocatura osserva che per i discendenti di italiani, che possiedono iure soli la cittadinanza del Paese di nascita, il possesso della cittadinanza italiana (ed europea) comporta significativi vantaggi, consentendo, fra l'altro, di emigrare in Spagna. L'enorme mole di richieste di accertamento della cittadinanza italiana iure sanguinis presentate agli uffici consolari, soprattutto in Sudamerica, avrebbe creato lunghe liste di attesa, sicché molti si sarebbero rivolti al giudice ordinario, con notevole incremento del contenzioso in materia di cittadinanza: i procedimenti pendenti sarebbero passati dai 23.654 del 2022 ai 61.628 del 2024, con la precisazione che il ricorso può essere proposto congiuntamente da più persone.



La crescita esponenziale degli accertamenti di cittadinanza italiana iure sanguinis, sia per via amministrativa che per via giurisdizionale, avrebbe effetti anche sulla composizione del corpo elettorale, influenzando sempre più il processo decisionale politico italiano (ad esempio, rendendo più difficile il raggiungimento del quorum in caso di referendum abrogativo).

L'Avvocatura osserva che la cittadinanza è accordata anche a persone che non hanno alcun ascendente italiano, perché i coniugi dei cittadini residenti all'estero possono chiedere, dopo tre anni di matrimonio, una naturalizzazione facilitata, trasmettendo la cittadinanza anche a loro eventuali figli minorenni che non hanno alcun legame neanche di sangue con l'Italia.

La difesa erariale opera, poi, un confronto comparatistico, rilevando che i maggiori Paesi europei prevedono limitazioni alla trasmissione della cittadinanza per discendenza a persone nate e residenti all'estero e in possesso di altra cittadinanza.

L'approvazione del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, si sarebbe, dunque, resa necessaria «in considerazione dell'elevato rischio di paralisi di organi e funzioni dello Stato oltre che per ragioni di opportuno allineamento con la normativa, in materia, vigente negli altri Paesi dell'Unione europea». A fronte dell'indifferibile esigenza di intervenire, il legislatore avrebbe scelto di «recuperare il tradizionale sfavore verso i regimi di cittadinanze plurime», evitando anche che l'assenza di vincoli effettivi con la Repubblica in capo a un crescente numero di cittadini determini «fattori di rischio per la sicurezza nazionale» e degli altri Stati membri dell'Unione europea. La disciplina censurata, però, tutelerebbe anche il legittimo affidamento, facendo salvi i riconoscimenti già disposti e le domande già presentate.

Secondo l'Avvocatura, l'art. 3-bis non comporterebbe alcuna perdita di diritti già acquisiti, ma interverrebbe esclusivamente sui meccanismi di trasmissione della cittadinanza italiana, introducendo una preclusione all'acquisto.

4.2.- Venendo alla questione promossa in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., la difesa erariale osserva che il legislatore ha ampia discrezionalità in materia di acquisto e perdita della cittadinanza, come confermerebbe l'unica disposizione dedicata dalla Costituzione al tema (art. 22).

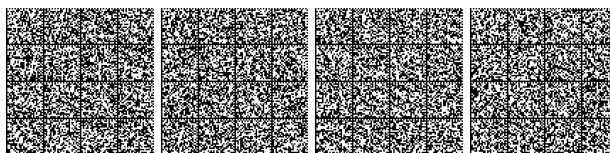
Essa poi considera i criteri individuati da questa Corte ai fini del sindacato sulle leggi retroattive.

Quanto al consolidamento della situazione giuridica lesa, l'Avvocatura osserva che la procedura di accertamento della cittadinanza sarebbe «formalmente dichiarativa ma nei fatti costitutiva», all'esito di una complessa istruttoria, con oneri probatori a carico del richiedente. Non potrebbe, dunque, parlarsi di una situazione giuridica consolidata ma, piuttosto, di «una mera aspettativa giuridica». Il procedimento di accertamento sarebbe simile a quello di naturalizzazione. Prima del suo esito positivo, nessun diritto sarebbe esercitabile e di nessun dovere può essere chiesto l'adempimento.

Quanto alla prevedibilità della modifica, secondo la difesa erariale la norma censurata non avrebbe portata retroattiva, non incidendo su situazioni giuridiche «pienamente consolidate» e sull'esercizio concreto di diritti. Anche ammettendo la sua retroattività, essa non violerebbe un legittimo affidamento, essendo difficile configurare tale lesione «in relazione ai 60 milioni di potenziali aventi diritto nel mondo che hanno avuto decenni [...] di tempo per poter manifestare il proprio interesse al riconoscimento della cittadinanza italiana ma che deliberatamente hanno scelto di disinteressarsene». Al contrario, dato il panorama comparatistico, sussisteva «una fondata aspettativa che anche lo Stato italiano intervenisse con dei correttivi, peraltro notoriamente allo studio del legislatore da molti anni».

Quanto agli interessi pubblici perseguiti, l'Avvocatura richiama le premesse del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, e osserva che, essendo stimati in 60 milioni circa i discendenti di cittadini italiani emigrati, ove l'intervento normativo avesse riguardato esclusivamente i futuri nati, non si sarebbero potuti adeguatamente realizzare gli obiettivi indicati in quelle premesse. Ancora più gravi conseguenze si sarebbero verificate nel caso in cui, a tutta la potenziale platea, fosse stato concesso un termine entro il quale presentare l'istanza: le amministrazioni competenti sarebbero state investite da un numero inimmaginabile di domande, formulate proprio per effetto dell'esistenza di detto termine ultimo. La difesa erariale nota che la norma censurata ha previsto gli opportuni temperamenti, a tutela delle situazioni di apolidia, delle domande già presentate e dei minorenni (art. 1, comma 1-ter, del d.l. n. 36 del 2025, introdotto in sede di conversione), «a cui non può essere imputata autonomamente la responsabilità per non essersi attivati in precedenza». La disciplina censurata sarebbe, dunque, proporzionata.

Infine, quanto alla necessità dell'intervento correttivo per la violazione del criterio di equità insita nella situazione precedente, l'Avvocatura osserva che la disciplina censurata sarebbe volta ad evitare che «il concetto stesso di "popolo", detentore della sovranità, diventi un'entità indeterminabile, sciolta da ogni vincolo con il territorio nazionale su cui lo Stato esercita la sovranità», con conseguente disparità di trattamento tra i milioni di persone nate e cresciute all'estero, e cittadini di altri Stati ai quali devono vincoli di fedeltà, e i cittadini italiani che vivono e lavorano nel territorio nazionale. Ciò confliggerebbe «con principi elementari di ragionevolezza e di uguaglianza, configurando un trattamento identico di situazioni marcatamente differenziate». L'Avvocatura cita la sentenza della Cassazione, sezioni unite civili, 24 agosto 2022, n. 25317, secondo cui «il nesso di cittadinanza non può mai esser fondato su una fictio».



Nel corso del tempo, i vincoli sociali, culturali ed economici con il Paese di emigrazione si attenuano e, correlativamente, i vincoli con il Paese di radicazione diventano sempre più forti, fino a diventare pressoché esclusivi per le successive generazioni.

4.3.- L'Avvocatura ritiene non fondate nemmeno le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Le competenze degli Stati in materia di cittadinanza dovrebbero essere esercitate nel rispetto del principio di proporzionalità e di leale collaborazione tra di essi. La citata sentenza Udlændinge-og Integrationsministeriet avrebbe ribadito la legittimità di una legislazione nazionale «volta a tutelare il rapporto di solidarietà e lealtà tra uno Stato membro e i suoi cittadini e la reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamento della cittadinanza». Le decisioni della Corte di giustizia sugli obblighi che gli Stati devono rispettare quando revocano la cittadinanza avrebbero ad oggetto fattispecie diverse, perché riguardano casi in cui gli interessati erano stati identificati come cittadini dello Stato membro, avevano goduto dei diritti e adempiuto gli obblighi connessi con lo stato di cittadino e poi erano stati destinatari di decisioni individuali di perdita o revoca della cittadinanza. Invece, il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, limiterebbe la trasmissione della cittadinanza a chi, «per tutta la vita, si è comportato come uno straniero».

Dunque, secondo la difesa erariale occorrerebbe analizzare la giurisprudenza europea sui criteri di acquisto della cittadinanza, non sulla perdita. La sentenza della Corte di giustizia, Grande sezione, del 29 aprile 2025, causa C-181/23, Commissione europea, indicherebbe non soltanto che la disciplina censurata è in linea con il diritto europeo, ma anche che avrebbe «apportato i necessari correttivi ad un sistema normativo che, altrimenti, sarebbe potuto risultare in contrasto con lo stesso diritto dell'UE». Il quadro normativo precedente, infatti, consentiva il godimento dei diritti previsti dall'ordinamento europeo a soggetti che non vantano alcuna genuina connessione con l'Unione europea, «immettendo potenzialmente milioni di persone nell'area eurounitaria, senza alcuna forma di controllo, con ripercussioni, altresì, sulla sicurezza pubblica, non solo nazionale», e sull'erogazione delle prestazioni sociali. Ad esempio, due terzi degli italiani residenti in Spagna sono nati fuori dall'Italia.

Comunque, la disciplina censurata sarebbe proporzionata anche alla luce della giurisprudenza europea sulla perdita della cittadinanza: essendo escluso un esame individuale delle singole posizioni (che comporterebbe la paralisi dell'attività delle autorità amministrative e giudiziarie), la presunta perdita della cittadinanza colpirebbe chi risiede all'estero, è titolare di un'altra cittadinanza e, «avendo scelto per tutta la vita di non chiedere il riconoscimento della cittadinanza, non subirebbe nei fatti alcun cambiamento della propria situazione soggettiva». Al più, si tratterebbe di una perdita della prospettiva di ottenere un futuro riconoscimento: possibilità che non è preclusa nelle forme della naturalizzazione, che il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, avrebbe facilitato per i discendenti italiani.

Quanto alla questione promossa in riferimento al diritto internazionale, l'Avvocatura osserva che «[n]on si rinviene [...] alcuna norma internazionale, pattizia o consuetudinaria, che tuteli il diritto assoluto delle persone a possedere una doppia o plurima nazionalità». La difesa erariale richiama poi la giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale non esiste, né nella CEDU né nei suoi Protocolli, un autonomo diritto alla cittadinanza, e l'art. 8 CEDU può essere violato solo se la misura è arbitraria e ha un impatto sulla vita privata dell'individuo. La disciplina censurata rispetterebbe i «requisiti di ragionevolezza e proporzionalità rinvenibili nel diritto internazionale» e anche il principio di non discriminazione, in quanto «si applica in maniera omogenea ad una platea estesa di soggetti, non distinti sulla base di differenze di razza, religione, sesso o altro ma semplicemente sulla base di un diverso grado di connessione con l'Italia, individuato dal legislatore nella cittadinanza unica del genitore o del nonno».

5.- Il 6 ottobre 2025 sono stati depositati atti di intervento di: Associazione giuristi Iure Sanguinis (AGIS); Confederazione degli Italiani nel mondo; L.A. T. e altri; L.A. F.

La prima afferma di riunire professionisti che operano nel settore dell'accertamento e del conseguimento della cittadinanza italiana: da ciò risulterebbe un interesse qualificato all'intervento. AGIS dà atto della giurisprudenza di questa Corte, che richiede un nesso fra la posizione del terzo e l'oggetto del giudizio *a quo*, ma ritiene che tale criterio andrebbe «rimodulato». Se elementi utili al giudizio costituzionale possono essere forniti dagli amici curiae, a maggior ragione potrebbero venire da un soggetto come AGIS.

La Confederazione degli Italiani nel mondo riferisce di essere un'associazione che opera per la difesa dei diritti degli italiani residenti in altri Paesi. Inoltre, afferma di avere impugnato la circolare del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 28 maggio 2025, n. 26185 (Legge 23 maggio 2025, n. 74, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante «Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza»). Prime istruzioni operative), relativa al d.l. n. 36 del 2025, come convertito. Da ciò risulterebbe un interesse qualificato all'intervento.



L.A. T. e gli altri cinque soggetti intervenienti riferiscono di aver proposto (dopo il 27 marzo 2025) azioni giudiziarie per l'accertamento della cittadinanza italiana. Essi, dunque, sarebbero titolari dello stesso «rapporto sostanziale» oggetto del giudizio *a quo*. Da ciò deriverebbe la legittimazione all'intervento.

L.A. F. afferma che la norma censurata lo priva ex tunc dello status di cittadino italiano: dunque, avrebbe un interesse qualificato all'intervento nel presente giudizio. La giurisprudenza di questa Corte sull'ammissibilità degli interventi tollerebbe alcune eccezioni. La drasticità della scelta legislativa, che priva alcuni soggetti dello status fondamentale di cittadinanza, richiederebbe di «espandere la rappresentanza in giudizio». La necessità di accedere a strumenti processuali «inediti» per la tutela dello status risulterebbe anche dall'art. 391-*quater* cod. proc. civ., che prevede la possibilità di impugnare per revocazione le «decisioni passate in giudicato il cui contenuto è stato dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario alla» CEDU (comma 1), se «la violazione accertata dalla Corte europea ha pregiudicato un diritto di stato della persona» (comma 1, numero 1).

Il 7 ottobre 2025 sono stati depositati atti di intervento di: Associazione italiana “Sardi Uniti” di Socorros Mutuos; R. D.C.R.R. e altri; L.P. C.G.

La prima riferisce di riunire i discendenti di emigrati sardi in Argentina e afferma di avere un interesse qualificato all'intervento. Il nesso con l'oggetto del giudizio *a quo* risulterebbe dalla previsione degli amici curiae: se elementi utili al giudizio costituzionale possono essere forniti dagli amici curiae, a maggior ragione potrebbero venire da un terzo particolarmente qualificato, come l'associazione in questione.

R. D.C.R.R. e altri riferiscono di essere parti di giudizi (promossi dopo il 27 marzo 2025) analoghi a quello dal quale originano le questioni in esame. Essi, dunque, sarebbero titolari di «un interesse specifico e qualificato» al loro accoglimento.

L.P. C.G. riferisce di essere parte di un giudizio analogo a quello dal quale originano le questioni in esame: tale giudizio, però, è stato instaurato dopo il 27 marzo 2025. L.P. C.G. sarebbe legittimato all'intervento perché l'esito del presente giudizio potrebbe pregiudicare in modo irrimediabile la sua posizione giuridica.

5.1.- Il 7 ottobre 2025 l'associazione Fondazione italiani.it ETS e Intercomites Brasil + 1 hanno depositato due opinioni come amici curiae, ammesse con decreto presidenziale del 16 gennaio 2026.

La prima argomenta l'illegittimità costituzionale delle norme censurate, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 9 TUE e 20 TFUE. Intercomites Brasil + 1 osserva che l'art. 3-*bis* avrebbe disposto una revoca della cittadinanza e che i suoi effetti retroattivi violerebbero il principio di proporzionalità, argomentando sul punto.

5.2.- Il 18 febbraio 2026 le parti hanno depositato un'ampia memoria integrativa, nella quale replicano all'eccezione di inammissibilità e agli argomenti della difesa erariale, soffermandosi, in particolare, sulla prassi amministrativa nei procedimenti di accertamento della cittadinanza, sul quadro comparatistico e sulla lesione dei diritti quesiti. In relazione alla violazione degli artt. 9 TUE e 20 TFUE, le parti ipotizzano un rinvio pregiudiziale alla CGUE, qualora la Corte abbia dubbi sul significato di quelle norme interposte.

Nella stessa data, anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa, ribadendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate.

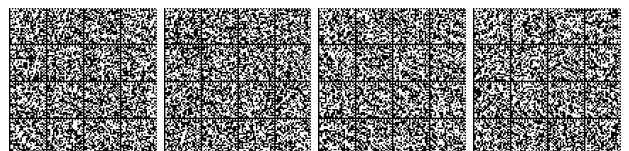
Nella stessa data anche l'interveniente AGIS ha depositato una memoria integrativa.

5.3.- Con atto depositato l'8 marzo 2026, sono intervenuti nel giudizio A. L.A. e J. L.A.

Gli intervenienti riferiscono di essere ricorrenti in un giudizio per il riconoscimento della cittadinanza italiana, pendente davanti al Tribunale ordinario di Campobasso, che lo ha sospeso al fine di sollevare questioni di legittimità costituzionale - con ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2026 - sulle stesse norme censurate dal Tribunale di Torino. L'intervento sarebbe ammissibile in quanto la decisione che questa Corte adotterà sulle questioni in esame condizionerebbe l'esito sia del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale di Campobasso sia del giudizio comune davanti ad esso pendente.

Considerato in diritto

6.- Il Tribunale di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-*bis*) e b) - della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito.



L'art. 3-*bis* dispone quanto segue: «[i]n deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni: a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; a-*bis*) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025; b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; c) un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio».

Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe: a) gli artt. 2 e 3 Cost., in riferimento ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e affidamento nella sicurezza giuridica, in quanto, da un lato, sarebbe arbitrario distinguere tra coloro che hanno chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno chiesto dopo; dall'altro, sarebbero lesi i diritti quesiti, perché l'art. 3-*bis* determinerebbe una «revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale»; b) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del TUE e all'art. 20 del TFUE, che attribuiscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro; c) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, secondo il quale «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza»; d) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 2, del Prot. n. 4 CEDU, secondo il quale «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino».

7.- In via preliminare, occorre ribadire l'inammissibilità dell'intervento di A. L.A. e J. L.A., già dichiarata con ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza.

Anche gli altri interventi spiegati nel presente giudizio sono inammissibili.

Con la sentenza n. 142 del 2025 e con l'ordinanza n. 85 del 2025, questa Corte, in quattro giudizi aventi a oggetto le norme che prevedevano la trasmissione della cittadinanza per filiazione, senza limiti, ha dichiarato inammissibili gli interventi di due associazioni di discendenti di emigrati italiani e di due associazioni di giuristi che operano nel settore della cittadinanza, in quanto vantavano «un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statutari di tutela dei propri iscritti» (sentenza n. 142 del 2025), diverso da quello richiesto dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo il quale nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», dovendosi intendere per «rapporto dedotto in giudizio» quello oggetto del giudizio *a quo* (*ex multis*, sentenza n. 199 del 2025; ordinanza n. 60 del 2025). Ciò vale «tanto più in considerazione del vigente art. 6 delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare a questa Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae» (sentenza n. 142 del 2025).

Alla luce di questi precedenti, relativi ad una vicenda simmetrica rispetto a quella ora in esame, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento di AGIS, della Confederazione degli Italiani nel mondo e dell'Associazione italiana "Sardi Uniti" di Socorros Mutuos. Infatti, il giudizio davanti al Tribunale di Torino ha a oggetto la richiesta di otto cittadini venezuelani, volta all'accertamento del loro status di cittadini italiani per filiazione, e nessuno dei soggetti intervenienti è titolare di un interesse collegato «in modo diretto e immediato» con tale giudizio.

Quanto agli atti di intervento dei soggetti individuali, parti di processi analoghi a quello dal quale trae origine quello in esame o comunque destinatari della norma censurata, occorre ribadire che «non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire, in quanto l'accesso di un simile terzo al giudizio incidentale di legittimità costituzionale avverrebbe senza la previa verifica sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni da parte del giudice *a quo*» (ordinanza n. 85 del 2025). Va dunque dichiarata l'inammissibilità degli interventi di L.A. T. e altri, L.A. F., R. D.C.R.R. e altri e L.P. C.G.



7.1.- Sempre in punto di rito, è da esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, per insufficiente motivazione sulla rilevanza. In particolare, l'affermazione del rimettente sulla sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda dei ricorrenti sarebbe apodittica e basata su una documentazione «carente e contraddittoria», con riferimento alla mancata naturalizzazione dell'avo italiano e al suo certificato di morte (avvenuta nel 1901).

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente argomenta ampiamente sulla sussistenza dei requisiti per l'accoglimento della domanda (però impedito dalla norma censurata), citando i documenti - prodotti nel giudizio *a quo* - relativi alla cittadinanza italiana per nascita dell'avo emigrato, alla sua mancata naturalizzazione in Venezuela (che avrebbe causato la perdita della cittadinanza italiana: si veda il successivo punto 8.1.), alla nascita e ai matrimoni dei discendenti, fra i quali i ricorrenti nel giudizio *a quo*. Il rimettente precisa che la cittadinanza italiana si è trasmessa nonostante la presenza, nella linea genealogica, di una donna che ha avuto un figlio prima del 1948: ciò è conforme alla giurisprudenza della Cassazione (sezioni unite civili, sentenza 25 febbraio 2009, n. 4466; si veda il successivo punto 8.1.). Infine, il rimettente ricorda che altri discendenti dell'avo italiano emigrato, della figlia e del nipote hanno ottenuto l'accertamento della cittadinanza italiana, con l'ordinanza del Tribunale di Roma n. 23849 del 2023. L'argomentazione sulla rilevanza, dunque, risulta più che sufficiente.

8.- Prima di esaminare le singole questioni di legittimità costituzionale, è opportuna una premessa, articolata in tre parti: la prima, volta a fornire un inquadramento storico della disciplina della trasmissione della cittadinanza italiana e a evidenziare le peculiarità della situazione italiana (punto 8.1.); la seconda, volta ad esaminare l'impatto dell'entrata in vigore della Costituzione e la progressiva divaricazione, rispetto ad essa, della disciplina legislativa sulla cittadinanza (punto 8.2.); la terza, diretta a illustrare il significato delle norme censurate e la loro *ratio* (punto 8.3.).

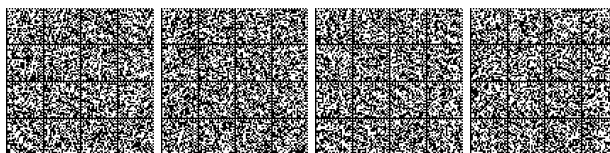
8.1.- La cittadinanza è uno «stato giuridico costituzionalmente protetto e che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e inoltre, in particolare, diritti politici» (sentenza n. 87 del 1975). In Italia, il criterio-base per il suo acquisto è il rapporto di filiazione, in base agli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 91 del 1992. Prima del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, la trasmissione ai discendenti avveniva senza limiti temporali. La sentenza n. 142 del 2025 di questa Corte ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni sollevate sull'assenza di limiti nella trasmissione della cittadinanza per filiazione.

Lo status civitatis fondato sul vincolo di filiazione ha carattere «permanente ed è imprescrittibile [e] giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano» (Cass., sez. un. civili, sentenze n. 25317 del 2022, e 24 agosto 2022, n. 25318).

Il criterio seguito dalla legge n. 91 del 1992 affonda le proprie radici nel codice civile del 1865, che accoglieva la regola dello *ius sanguinis* illimitato in linea retta agnaticia, in un contesto storico in cui, come noto, il suffragio era assai limitato. Come risulta dal Compendio delle statistiche elettorali italiane, redatto nel 1946 dall'Istituto centrale di statistica e dal Ministero per la Costituente, nel 1865 l'elettorato attivo politico spettava al 2,08 per cento della popolazione. In base gli artt. 1, 2 e 3 della legge 22 gennaio 1882, n. 593 (Legge elettorale politica), è salito al 7,39 per cento della popolazione, essendo riservato ai maschi alfabeti aventi almeno 21 anni, in possesso di determinati requisiti di istruzione o censitari (questi ultimi non realizzabili dagli italiani all'estero, in quanto riguardanti il pagamento delle imposte dirette).

L'art. 11, primo comma, cod. civ. 1865 esprimeva un orientamento di sfavore verso la doppia cittadinanza («La cittadinanza si perde [...] 2° Da colui che abbia ottenuto la cittadinanza in paese estero»), ma tale disposizione venne interpretata restrittivamente, perché il lemma «ottenuto» era riferito alle sole ipotesi di acquisto volontario della cittadinanza estera (Cassazione di Napoli, sentenza 6 ottobre 1907). Dunque, la catena di trasmissione della cittadinanza italiana non si interrompeva in caso di acquisto *iure soli* della cittadinanza straniera da parte dei discendenti dell'emigrato italiano.

Il criterio di trasmissione della cittadinanza per filiazione fu confermato dalla legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), che si occupò anche del problema della perdita della cittadinanza italiana collegata all'acquisto originario (e dunque involontario) *iure soli* della cittadinanza del paese di emigrazione, sul presupposto che il fenomeno della doppia cittadinanza fosse da evitare. La scelta del legislatore del 1912 è stata quella per un modello di *opting out*, proposto da Vittorio Polacco, per cui la cittadinanza italiana si perdeva solo per espressa dichiarazione (art. 7: «Salve speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali, il cittadino italiano nato e residente in uno Stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma, divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunziarvi»); l'opposta soluzione di *opting in*, caldeggiata da Vittorio Scialoja, per cui il cittadino italiano che avesse ricevuto *iure soli* la cittadinanza straniera avrebbe perso - con la maggiore età - quella italiana acquistata *iure sanguinis*, salva dichiarazione espressa di volerla conservare, risultò invece sconfitta.



Nei cinquant'anni che vanno dal 1876 al 1925, sono emigrati per le diverse destinazioni mondiali oltre 16 milioni e mezzo di cittadini italiani, di cui la maggioranza (circa 8,9 milioni di persone) diretta verso il continente americano, in Paesi in cui vigeva lo *ius soli* (si veda la memoria depositata dall'Istituto nazionale di statistica - ISTAT il 14 aprile 2025 nella 1a Commissione al Senato, Affari costituzionali, in relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 36 del 2025). Si formò così un'enorme massa di cittadini stranieri che mantenevano anche la cittadinanza italiana, quasi sempre non accertata.

Nel corso degli anni, la dimensione del fenomeno della doppia cittadinanza è raddoppiata, anche in virtù di fattori giuridici. Da un lato, questa Corte, con le sentenze n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme che prevedevano la perdita della cittadinanza da parte della donna italiana che acquistava la cittadinanza del marito straniero, per effetto del matrimonio (art. 10, terzo comma, della legge n. 555 del 1912), e che non attribuivano la cittadinanza per nascita al figlio di madre cittadina (art. 1, numero 1°, della legge n. 555 del 1912); dall'altro, la Corte di cassazione ha ritenuto che le norme dichiarate illegittime fossero inapplicabili anche a fattispecie anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (si veda la citata sentenza n. 4466 del 2009).

La situazione italiana ha assunto, dunque, con il tempo, caratteristiche del tutto peculiari. Il massiccio fenomeno migratorio, unito all'assenza di limiti alla trasmissione della cittadinanza per filiazione, ha creato una moltitudine di cittadini stranieri dotati di una cittadinanza italiana "virtuale", in quanto non accertata, attivabile senza limiti di tempo da parte dei titolari (la relazione tecnica al disegno di legge di conversione del d.l. n. 36 del 2025 stima in oltre 60 milioni gli italo-discendenti). La disciplina italiana rappresentava un caso isolato a livello comparatistico, perché gli altri Paesi hanno col tempo introdotto limitazioni alla trasmissione della cittadinanza per filiazione: in Francia, si vedano gli artt. 23-6 e 30-3 del Code civil (testo del 1993); in Germania, il § 4, comma 4, della legge sulla cittadinanza (Staatsangehörigkeitgesetz - StAG); nel Regno Unito, la Section 3(2) del British Nationality Act del 1981; in Spagna, l'art. 24 del Código Civil.

Tale situazione è rimasta immutata non solo a seguito dell'estensione dell'elettorato attivo maschile, avvenuta con la legge 30 giugno 1912, n. 665 (Sulla riforma della legge elettorale politica), ma anche dopo gli eventi che, fra il 1945 e il 1948, hanno radicalmente mutato lo scenario: l'introduzione del suffragio femminile (decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 23, recante «Estensione alle donne del diritto di voto») e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Come si vedrà subito, il mantenimento delle norme originarie, sorte in un contesto assai diverso, ha determinato una tendenziale disarmonia della disciplina legislativa sulla cittadinanza rispetto all'assetto costituzionale.

8.2.- La trasformazione della forma di Stato determinata dalla Costituzione ha comportato una modifica essenziale dello status di cittadino. Infatti, il suffragio universale pieno e la Costituzione repubblicana hanno connesso lo status civitatis e lo status activae civitatis, che, invece, nello "Stato monoclasse", basato sul suffragio ristretto per ragioni di censo e di istruzione, erano disgiunti.

La Costituzione ha realizzato una "rivoluzione copernicana" nella relazione tra i cittadini e lo Stato apparato, perché ha affidato ai primi, riuniti nel popolo, la sovranità, non soltanto *quoad titulum*, ma anche *quoad exercitium*.

La previsione secondo cui la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione (art. 1, secondo comma, Cost.), si concretizza nelle disposizioni che attribuiscono ai cittadini i diritti di partecipazione democratica, in particolare l'elettorato attivo e passivo (artt. 48 e 51 Cost.), il concorso alla determinazione della politica nazionale tramite i partiti politici (art. 49 Cost.) e il diritto di votare nei *referendum* (artt. 75 e 138 Cost.).

Pertanto, le decisioni politiche vincolanti la comunità statale sono prese mediante il concorso degli stessi cittadini che sono assoggettati a quelle decisioni. In questo modo, viene stabilita una congruenza tra l'essere soggetti in modo durevole a un determinato dominio politico, in quanto componenti del popolo dello Stato, e l'essere titolari di diritti di partecipazione democratica. Il principio democratico, così inteso, consente di riconciliare la permanenza del dominio politico - che comporta la distinzione tra governanti e governati, tra comando e obbedienza - e il principio di autodeterminazione dei cittadini che formano il popolo sovrano.

Ne consegue che i cittadini sono legati in maniera sostanziale alla vita dello Stato democratico, che essi costituiscono e sostengono, dando luogo a una comunità di destini politici. Essi, mediante la cooperazione democratica alle decisioni che investono la comunità, sono corresponsabili di ciò che le accade e ne subiscono, almeno in una certa misura, le conseguenze, sia quelle vantaggiose, sia quelle che implicano oneri e sacrifici.

8.2.1.- La partecipazione democratica che dà vita ad una comunità di destini politici si radica in un legame effettivo tra i cittadini e la comunità nazionale. La necessità di questo legame emerge con nitore da alcuni principi costituzionali.

In particolare, l'art. 1 Cost. stabilisce un nesso fra il territorio (il concetto di «Italia» comprende il luogo geografico), il popolo e la sovranità, nel senso che la sovranità si esercita sul territorio e non può spettare a una moltitudine di cittadini slegati da quel territorio.



L'art. 4, secondo comma, statuisce che «[o]gni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». L'impegno attivo nella comunità nazionale, pertanto, è un elemento consustanziale alla visione costituzionale della cittadinanza, che comporta l'esistenza di un insieme effettivo di relazioni, legature sociali, condivisione di esperienze e di responsabilità, che costituiscono la base della comunità di destini politici.

Il nesso costituzionale tra la cittadinanza e l'impegno attivo nella comunità nazionale costituisce lo sviluppo logico di quanto stabilito dall'art. 3, secondo comma, Cost., il quale, da una parte, affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, dall'altra, collega tale compito della Repubblica all'obiettivo di rendere effettiva la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, nonché dall'art. 2, che richiede «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». È poi da ricordare che, in base alla norma fondamentale di cui all'art. 1, primo comma, Cost., la Repubblica è «fondata sul lavoro».

Infine, l'art. 54, primo comma, Cost. stabilisce che «i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi». Invero, se anche gli stranieri presenti nel territorio dello Stato hanno l'obbligo di rispettarne la Costituzione e le leggi, il «dovere di fedeltà» è precipuo dei cittadini ed esprime l'intensità del legame che li unisce alla comunità nazionale.

In definitiva, la trama dei principi costituzionali converge nella configurazione del popolo come una comunità legata da vincoli effettivi tra i suoi membri, costituiti da solidarietà, reciprocità di diritti e di doveri, impegno per il progresso della società, condivisione dei destini comuni. Nella stessa prospettiva, questa Corte, sottolineando l'attinenza del dovere tributario al *pactum unionis* piuttosto che a quello *subiectionis*, ha osservato che, nella prospettiva costituzionale, «quel che sta al centro non è più tanto lo Stato e il potere tributario [...] ma altre categorie concettuali che attengono alla persona situata dentro la comunità, ai rapporti che derivano dai legami sociali in cui è immersa, ai vincoli di solidarietà che ne conseguono e che spetta al legislatore definire, ispirandosi alla progressività e nel rispetto della capacità contributiva» (sentenza n. 137 del 2025, punto 6).

8.2.2.- La più ampia garanzia del pluralismo offerta dalla Costituzione (artt. 2, 6, 8, 18, 19, 33, 39, 41, 49 Cost.) fa sì che il popolo sia articolato in una molteplicità di formazioni, politiche, economiche, sociali, religiose, culturali. Ma al «popolo come molteplicità» si affianca il «popolo come unità». La ricchezza del pluralismo, nelle sue molteplici dimensioni, non esclude, infatti, che il popolo si possa esprimere in quanto unità - in particolare, nella sua veste di corpo elettorale - e che la Costituzione lo configuri, nel suo primo articolo, come una figura soggettiva unitaria. Al celebre *We the People* con cui si apre la Costituzione statunitense corrisponde la lapidaria affermazione secondo cui «[l]a sovranità appartiene al popolo». Analogamente all'espressione usata dalla Costituzione statunitense, essa fonda l'ordinamento democratico su un «singolare plurale», su un «io collettivo», che necessariamente presuppone un legame con un territorio - la sovranità, infatti, si esercita in uno spazio territoriale determinato - e la condivisione di alcuni principi materiali che creano il senso della comune appartenenza, dell'identità collettiva.

Al riguardo, questa Corte ha sottolineato che «le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune humus culturale e la condivisione dei principi costituzionali» (sentenza n. 142 del 2025, punto 11.2.). Pertanto, i cittadini costituiscono il popolo in quanto, oltre al legame strutturato attraverso una qualche forma di partecipazione alla vita collettiva, la solidarietà, i diritti e i doveri reciproci, tendenzialmente condividono i principi costituzionali, che sono l'espressione dei valori civici su cui si fonda la Repubblica. In questo modo, il cittadino fa esperienza di sé come membro non già di un assemblaggio casuale di individui, ma di uno specifico *demos* in cui l'elevato pluralismo e la conflittualità politica sono compatibili con il mantenimento dell'unità nazionale e della coesione sociale.

Peraltro, la suddetta configurazione costituzionale del popolo consente di giustificare l'operare della regola di maggioranza, necessaria per assicurare il funzionamento della democrazia rappresentativa (art. 64 Cost.). Infatti, il potere della maggioranza di adottare decisioni politiche che riguardano l'intera comunità senza che la minoranza ritenga di essere dominata da un «altro», in contraddizione col principio democratico, presuppone che sia la maggioranza che le minoranze si auto-percepiscano come facenti parte della medesima comunità e quindi legate da vincoli che trascendono la singola decisione o l'indirizzo politico di uno specifico Governo.

8.2.3.- La Costituzione dedica espressamente al regime della cittadinanza una sola disposizione, e cioè l'art. 22, ai sensi del quale nessuno può essere privato, per motivi politici, della cittadinanza. La mancanza di altre regole costituzionali fa sì che il legislatore - come questa Corte ha puntualizzato - goda di un'ampia discrezionalità nella disciplina dell'istituto (sentenze n. 25 e n. 142 del 2025). Tuttavia, questa Corte ha altresì precisato che le norme sulla cittadinanza non sono sottratte al giudizio di legittimità costituzionale e che la Costituzione comunque delinea «tratti della cittadinanza, immersi nella complessità del testo costituzionale» (sentenza n. 142 del 2025, punto 11.2.).

In assenza di regole costituzionali puntuali da applicare al regime della cittadinanza, bisogna tenere conto del complesso dei principi esaminati, dalla cui trama emerge un modello molto generale di cittadinanza (con pochi tratti essenziali), cui la legislazione ordinaria dovrebbe riferirsi, pur in uno spazio caratterizzato da ampi margini di discrezionalità.



Tre aspetti di questo modello, individuati nei precedenti punti, devono essere sottolineati: *a)* i cittadini sono titolari dei diritti di compartecipazione democratica alla formazione delle decisioni politiche che li riguardano, facendo del popolo una comunità di destini politici, e sono, in linea di principio, sottoposti sia ai vantaggi, sia ai sacrifici e agli oneri che derivano dal complesso di tali decisioni; *b)* la cittadinanza implica un legame effettivo con il popolo e con lo Stato, che comporta l'impegno per il progresso della società e l'adempimento dei doveri di solidarietà; *c)* il legame effettivo del cittadino con il popolo è altresì costituito dalla condivisione di un comune "humus culturale" e dei principi costituzionali, espressioni dei valori civici su cui si fonda la Repubblica (si veda il citato punto 11.2. della sentenza n. 142 del 2025).

8.2.4.- Orbene, una legislazione come quella precedente il decreto in esame, che consentiva anche a persone non aventi alcun legame effettivo con la comunità repubblicana di ottenere senza alcuna limitazione la cittadinanza italiana e, pertanto, di concorrere (in caso di accertamento) alla determinazione delle decisioni che si applicano a tale comunità, a ben guardare si allontanava notevolmente dal modello di cittadinanza sopra delineato. Essa consentiva, infatti, di concorrere alle decisioni politiche concernenti la comunità anche a chi non aveva contribuito al suo progresso, non partecipava ai destini comuni e poteva agevolmente sottrarsi ai sacrifici e agli obblighi derivanti da tali decisioni.

Inoltre, il fatto che persone sostanzialmente estranee alla comunità nazionale, attraverso l'acquisizione della cittadinanza, potessero essere determinanti per la formazione della maggioranza politica (o per l'esito di un *referendum*) indeboliva la legittimazione del principio maggioritario. Infatti, gli altri cittadini, che non avevano concorso alla formazione di tale maggioranza, ma avevano tra loro un legame effettivo, avrebbero percepito le decisioni politiche da essa adottate come imposte dall'"esterno".

Gli aspetti problematici appena esposti si sono accentuati con le riforme che hanno introdotto il voto degli italiani all'estero: leggi costituzionali 17 gennaio 2000, n. 1 (Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), e 23 gennaio 2001, n. 1 (Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero), attuate con la legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero).

8.2.5.- La disciplina della cittadinanza deve, inoltre, rispettare i principi che riguardano la cittadinanza dell'Unione (sentenza n. 142 del 2025, punto 11.3. del Considerato in diritto). Il fatto che una materia - come la cittadinanza - rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, le norme nazionali debbano rispettare quest'ultimo (CGUE, quarta sezione, sentenza 25 aprile 2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, Stadt Duisburg, punto 34). Quest'obbligo rinviene la sua copertura, sotto il profilo del diritto costituzionale nazionale, negli artt. 11 e 117, primo comma.

La titolarità della cittadinanza di uno Stato membro costituisce la premessa per l'attribuzione della cittadinanza europea, da cui deriva il godimento di alcuni diritti, tra cui la piena libertà di circolazione e il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 20 TFUE), nonché tutti gli altri diritti che i giudici di Lussemburgo hanno fondato sulla suddetta libertà di circolazione.

Da quanto esposto discendono due conseguenze: *a)* la disciplina delle condizioni di acquisto della cittadinanza nazionale deve tenere conto dell'effetto di attribuzione della cittadinanza europea e, quindi, non può pregiudicare il significato giuridico-costituzionale di quest'ultima; *b)* la revoca della cittadinanza nazionale ha un impatto immediato sulla titolarità della cittadinanza europea e quindi sul godimento dei diritti da essa derivanti, con la conseguenza che essa dovrà rispettare alcuni principi eurounitari, come quello di proporzionalità.

Su tutto ciò si ritornerà al momento di esaminare la specifica doglianza relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Per il momento, però, vanno evidenziati due aspetti della giurisprudenza più recente della Corte di giustizia: *a)* gli Stati membri, nell'attribuire la cittadinanza, devono tenere conto del fatto che «il fondamento del vincolo di cittadinanza di uno Stato membro risiede nel particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra tale Stato e i suoi cittadini nonché nella reciprocità di diritti e di doveri», perché quel rapporto «costituisce anche il fondamento dei diritti e degli obblighi che i trattati riservano ai cittadini dell'Unione»; *b)* la cittadinanza europea si fonda «sui valori comuni contenuti nell'art. 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione» (Corte di giustizia, sentenza Commissione, punti 96-97 e 95).

Pertanto, deve esistere un rapporto di coerenza tra l'assetto costituzionale della cittadinanza nazionale e il regime della cittadinanza europea. La ricostruzione della cittadinanza nell'ordinamento democratico effettuata nei precedenti paragrafi si armonizza e si integra perfettamente con le esigenze della cittadinanza europea (sentenza n. 142 del 2025, punto 11.3.). Infatti, in coerenza con quanto affermato dai giudici di Lussemburgo, viene richiesto un rapporto effettivo di solidarietà e di lealtà tra lo Stato e i cittadini e la reciprocità di diritti e di doveri. Inoltre, la suddetta ricostruzione assicura la connessione tra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea basata sulla condivisione di alcuni valori civici, che stanno a fondamento sia della Repubblica che dell'Unione europea. I principi costituzionali, che concorrono alla creazione di un legame effettivo del cittadino con



la comunità nazionale, sono in larga parte sovrapponibili e comunque sempre coerenti con i valori enumerati dall'art. 2 TUE, che stanno alla base della "società europea". Proprio questa omogeneità di valori permette allo stesso individuo di sentirsi al contempo italiano ed europeo e di avere una doppia affiliazione, al popolo italiano e alla "società europea".

8.3.- È ora il momento di illustrare il contenuto delle norme censurate.

L'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, deroga ex tunc alle norme (illustrate nel punto 8.1.) che prevedono la trasmissione illimitata della cittadinanza per filiazione. In sostanza, esso stabilisce che «è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza», a meno che ricorra (alternativamente) una delle seguenti condizioni: *a*) lo stato di cittadino è riconosciuto (in via amministrativa o giudiziale) a seguito di domanda presentata entro le ore 23:59 del 27 marzo 2025, o successivamente, nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59 del 27 marzo 2025; *b*) un genitore o un nonno possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana (tale requisito è precisato dalla circolare del Ministero dell'interno n. 26185 del 2025); *c*) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio.

Il significato di tale disciplina è ricostruito in termini opposti dall'Avvocatura dello Stato e dal giudice *a quo* (con il quale concordano le parti costituite). Secondo la prima, essa non avrebbe effetti retroattivi, applicandosi ai futuri riconoscimenti di cittadinanza. Ad avviso del secondo, l'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992 disporrebbe una revoca implicita e retroattiva della cittadinanza per tutti i suoi destinatari.

Nessuna di queste prospettive è condivisibile.

La disciplina in esame rappresenta un caso esemplare di retroattività propria, in quanto gli effetti giuridici di norme previgenti vengono esclusi ex tunc, cioè l'art. 3-*bis* attribuisce a fatti precedenti «conseguenze giuridiche diverse da quelle loro proprie nel quadro temporale di riferimento» (sentenza n. 173 del 2019).

D'altro canto, la nuova disposizione è chiara nel configurare una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana per gli stranieri nati all'estero, e non una revoca. Anche dal punto di vista "topografico", il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, ha inserito la nuova disciplina (art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992) subito dopo quella relativa all'acquisto per filiazione (artt. 1, 2 e 3), non nel contesto delle disposizioni dedicate alla revoca (art. 10-*bis*) e alla perdita della cittadinanza (art. 12).

Il mancato utilizzo dell'istituto della revoca è coerente con il contenuto delle norme in esame, che producono effetti rispetto ai quali la revoca risulta concettualmente estranea. Infatti, sia nel diritto amministrativo generale (art. 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi») che nella legge sulla cittadinanza (art. 10-*bis* della legge n. 91 del 1992), la revoca è un istituto che opera ex nunc, in collegamento con circostanze sopravvenute, mentre l'art. 3-*bis* produce effetti ex tunc, al fine di far fronte a una situazione assai risalente (seppur aggravatasi con i decenni). Inoltre, la revoca (come anche la perdita della cittadinanza regolata dall'art. 12 della legge n. 91 del 1992 e l'annullamento d'ufficio del provvedimento che concede la cittadinanza) va a colpire uno status già ufficialmente acquisito da un singolo individuo, mentre le norme in esame incidono sullo status non ufficialmente riconosciuto di una moltitudine di persone. È verosimilmente dovuta a ciò la particolare locuzione usata dal legislatore («è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana»): l'utilizzo della formula presuntiva risulta adeguato al fatto che per nessuno dei destinatari delle norme lo status di cittadino italiano era giuridicamente certo.

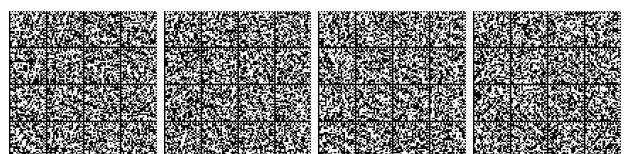
È importante segnalare, peraltro, che il decreto in esame modifica altre disposizioni, allo scopo di facilitare l'ingresso in Italia e l'ottenimento della cittadinanza italiana da parte degli stranieri di origine italiana. L'art. 1, comma 1-*bis*, modifica l'art. 4 della legge n. 91 del 1992, che regola l'acquisto della cittadinanza italiana per "beneficio di legge". Inoltre, l'art. 1-*bis* dello stesso decreto-legge detta «[d]isposizioni per favorire il recupero delle radici italiane degli oriundi e il conseguente acquisto della cittadinanza italiana», agevolando l'ingresso in Italia per lavoro subordinato allo straniero oriundo, senza limiti generazionali, e la sua naturalizzazione (il periodo di residenza necessario viene ridotto da tre a due anni): su tali novità si tornerà nel punto 9.2.3.

9.- Si possono ora esaminare le singole questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Torino.

Come visto (punto 6), la prima questione, che denuncia la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., comprende due distinte sub-questioni. In primo luogo, l'art. 3-*bis* distinguerebbe arbitrariamente tra coloro che hanno chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno chiesto dopo. In secondo luogo, l'art. 3-*bis* lederebbe i diritti quesiti, determinando una «revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale».

9.1.- La prima questione non è fondata.

In generale, non risulta certo singolare l'adozione di norme transitorie che, in occasione di un mutamento di disciplina, tengono ferma l'applicazione delle norme previgenti ai procedimenti già avviati. Questa Corte ha escluso l'irragionevolezza di norme del genere, sottolineando l'ampia discrezionalità del legislatore nella limitazione della retroattività mediante norme transitorie (sentenze n. 376 del 2008 e n. 246 del 1992).



Nel caso in esame, la disciplina censurata ha ritenuto di far salvi gli stranieri di origine italiana che avevano già presentato domanda di accertamento della cittadinanza italiana (o avevano ricevuto l'appuntamento), riponendo, dunque, un certo affidamento sull'applicazione delle norme previgenti. La domanda di accertamento è una circostanza che può essere ragionevolmente valutata idonea a differenziare chi l'ha proposta, in quanto accresce il peso del suo affidamento. Resta impregiudicata, peraltro (in quanto estranea al giudizio *a quo* e dunque non sollevata dal rimettente), la questione relativa alla differenziazione tra chi ha ricevuto l'appuntamento e chi ha avviato la procedura di riconoscimento della cittadinanza, ma non ha ricevuto l'appuntamento entro le 23:59 del 27 marzo 2025.

9.2.- Anche la questione relativa alla lesione dei diritti quesiti non è fondata.

Il principio del legittimo affidamento è ricavato dall'art. 3 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 216 del 2023 e n. 169 del 2022) ed è «soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali» (sentenze n. 134 del 2025 e n. 182 del 2022 e, nello stesso senso, n. 108 del 2019). Per valutare se l'art. 3-bis abbia bilanciato in modo non irragionevole il legittimo affidamento degli stranieri di origine italiana con gli interessi costituzionali perseguiti, occorre considerare il «peso» dell'interesse perseguito dalle norme censurate (punto 9.2.1.) e la consistenza dell'affidamento leso (punto 9.2.2.), tenendo conto delle misure «compensative» contenute nel d.l. n. 36 del 2025, come convertito (punto 9.2.3.).

9.2.1.- Ai fini del primo passaggio del sindacato sulla ragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, conviene prendere le mosse dal preambolo del decreto in esame, che espone analiticamente le ragioni che hanno condotto alla sua adozione.

Il leitmotiv è il principio di effettività, cioè la necessità che la cittadinanza sia riservata a chi è legato da «vincoli effettivi» con la Repubblica (questo inciso ricorre quattro volte nel preambolo). Il preambolo comincia ricordando il regime previgente, nel quale l'accertamento della cittadinanza poteva essere chiesto senza limite temporale, a prescindere dai «vincoli effettivi» con la Repubblica, e sottolinea che l'enorme numero di «potenziali cittadini italiani» privi di vincoli con l'Italia costituisce un «fattore di rischio serio ed attuale per la sicurezza nazionale» e degli altri Stati membri dell'UE.

Il preambolo afferma poi la necessità di introdurre «limitazioni nella trasmissione automatica della cittadinanza italiana» alle persone nate all'estero, «condizionandola a chiari indici della sussistenza di vincoli effettivi con la Repubblica». Sulla base di una considerazione congiunta dei principi di cui agli artt. 1 e 3 Cost., si afferma la necessità di non distinguere in base al momento della nascita, cioè si esclude come irragionevole la distinzione in base a quell'elemento.

Il preambolo dichiara poi, «in applicazione del principio di proporzionalità», l'opportunità di mantenere la cittadinanza italiana a chi ne ha già ottenuto il riconoscimento e di applicare le norme previgenti ai procedimenti di accertamento già avviati.

In sostanza, lo scopo perseguito dal d.l. n. 36 del 2025, come convertito, è quello di stabilire la necessità di «vincoli effettivi con la Repubblica», al fine di ripristinare il nesso tra popolo, sovranità e territorio (ciò si ricava dal riferimento all'art. 1 Cost. ed è confermato dalla premessa e dal punto V della relazione illustrativa al disegno di legge di conversione). Quanto all'applicazione retroattiva delle nuove norme, essa è giustificata con la considerazione che la distinzione basata sul momento della nascita (prima o dopo il decreto in esame) sarebbe irragionevole, in quanto quel momento è un «fattore casuale e non indicativo di vincoli effettivi con la Repubblica».

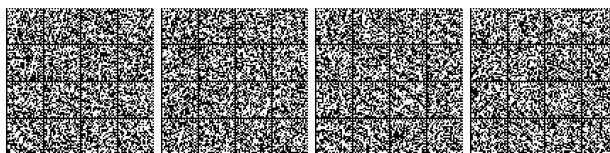
Così chiarito l'interesse avuto di mira dal legislatore, occorre precisare che esso - come visto nel punto 8.2. - si pone in linea con la trama costituzionale che disegna i tratti della cittadinanza.

Il «peso» del criterio del *genuine link*, oltre ad emergere anche nella giurisprudenza di legittimità (Cassazione civile, sezione prima, sentenza 8 febbraio 2024, n. 3564, punto 4; si veda poi la citata sentenza delle sezioni unite civili, n. 25317 del 2022, punto *XI*), trova conferma allargando lo sguardo oltre i nostri confini.

Quel criterio è riconosciuto, in primo luogo, dall'art. 7, paragrafo 1, lettera *e*), della Convenzione europea sulla cittadinanza del 6 novembre 1997 (elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa), secondo il quale la privazione della cittadinanza per legge è possibile in caso di «lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad».

Il criterio del *genuine link* è valorizzato anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in decisioni che riguardano sia il conferimento della cittadinanza (si veda la citata sentenza Commissione), sia la perdita di essa (ad esempio, Grande sezione, sentenza 12 marzo 2019, causa C-221/17, Tjebbes, punto 35); sul tema si tornerà nel punto 10.

Infine, l'importanza del principio di effettività della cittadinanza emerge anche nella giurisprudenza di altri tribunali costituzionali. Con decisione n. 1130/1131/1132/1133 QPC dell'11 aprile 2025, il Conseil constitutionnel ha rigettato quattro questions prioritaires de constitutionnalité aventi ad oggetto l'art. 30-3 del codice civile francese, che regola la perdita della cittadinanza per desuetudine. Il Conseil ha rilevato che il legislatore ha perseguito un obiettivo d'interesse generale, ponendo fine alla trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza francese nel momento in cui questa è priva di qualsiasi effettività. Dal canto suo, secondo il Tribunale costituzionale portoghese (sentenza 15 dicembre 2025, n. 1133, che cita la propria sentenza n. 599 del 2005), la disciplina della cittadinanza «deve dare importanza essenziale ai rapporti che rivelano situazioni di vincolo effettivo tra l'individuo e lo Stato portoghese e la comunità nazionale» (punto 12). Nella sentenza dello stesso Tribunale, di pari data, n. 1134 del



2025, si ribadisce che «[s]arà cioè arbitraria la privazione della cittadinanza slegata da motivi che non indichino la rottura del legame effettivo tra individuo e Stato» (punto 14.1). Infine, si può richiamare anche il Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale ha affermato che «lo Stato non può collegare la cittadinanza a circostanze di fatto non rilevanti, che con esso non siano collegate in modo sufficiente» [sentenza del 21 ottobre 1987, Teso, in BVerfGE 77, 137 (153)] (traduzioni a cura di questa Corte).

Peraltro, poiché il rimettente contesta non le nuove norme in sé, ma solo la loro applicazione retroattiva, occorre verificare anche il peso dell'esigenza, per il legislatore, di rendere operativo ex tunc il principio di effettività.

Come visto nel punto 8.1., il legislatore del 1912 ha adottato una disciplina inidonea a raggiungere l'obiettivo di bilanciare l'esigenza di mantenere un legame con gli emigrati (e i loro discendenti) con quella di conservare un legame effettivo tra essi e l'Italia. La totale assenza di limiti alla trasmissione della cittadinanza per filiazione, unita all'imponenza del fenomeno migratorio, ha creato una moltitudine di stranieri «potenziali cittadini italiani» (così il preambolo del decreto-legge del 2025), la cui entità era (ed è) ignota allo stesso Stato italiano. A seguito degli eventi degli anni 1945-1948 (punto 8.2.), si è determinata una situazione critica dal punto di vista giuridico-costituzionale, per la virtuale spettanza di diritti politici a milioni di persone del tutto scollegate dall'Italia, e poi anche dal punto di vista economico-sociale, nel momento in cui i «poli d'attrazione» si sono invertiti e l'Italia è diventata Paese d'immigrazione. Poiché la legge n. 91 del 1992 non ha mutato l'assetto normativo, la successiva manifestazione concreta di tali criticità è stata l'enorme afflusso di domande presso i consolati e di ricorsi presso i tribunali italiani, volti all'accertamento della cittadinanza. Se nel dicembre 2013 i cittadini italiani residenti all'estero erano 4.482.115, di cui 2.974.488 nati all'estero, nel dicembre 2024 sono saliti a 6.412.752, di cui 4.496.297 nati all'estero (si veda la Tabella riportata nella relazione al disegno di legge di conversione, punto IV).

La limitazione degli effetti del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, ai futuri nati avrebbe lasciato la situazione appena descritta praticamente immutata. In altri termini, se l'interesse a mantenere un legame effettivo fra i cittadini italiani e il tessuto sociale italiano ha il peso rilevante sopra illustrato, analogo peso occorre riconoscere all'esigenza di applicare retroattivamente le nuove condizioni per l'acquisto della cittadinanza. La finalità perseguita dal decreto in esame sarebbe stata in gran parte vanificata se le disposizioni censurate non si fossero rivolte anche al passato, allo scopo di rimediare agli effetti delle norme previgenti.

9.2.2.- Il secondo passaggio del test di ragionevolezza sulla legge retroattiva richiede di valutare la consistenza dell'affidamento di chi ha subito il mutamento normativo causato dal d.l. n. 36 del 2025, come convertito.

L'art. 3-bis, escludendo ex tunc l'acquisto della cittadinanza italiana per una vasta platea di persone, certamente ha inciso sul loro affidamento a poter, un giorno, chiedere l'accertamento dello status in questione, al fine di esercitare i relativi diritti (come il diritto di soggiornare stabilmente in Italia e di votare).

Il peso di tale affidamento, però, risulta indebolito dalle seguenti circostanze.

L'elemento essenziale da rimarcare è che l'art. 3-bis non incide su posizioni consolidate, cioè sullo status e sui diritti di chi è già stato riconosciuto come cittadino italiano, e neanche sulla posizione di chi ha presentato la domanda o ha ricevuto l'appuntamento. In coerenza con quanto affermato nel preambolo, l'affidamento di costoro, anche se privi di vincoli reali con la società italiana, è stato ritenuto dal legislatore prevalente sull'interesse sotteso al principio di effettività.

La cittadinanza è una posizione soggettiva composita, il cui baricentro è uno status, al quale si collegano diritti e doveri. Se è vero che lo status si acquista al momento della nascita da un cittadino italiano, è anche vero che, per le persone nate all'estero di origine italiana, si tratta di uno status che richiede necessariamente un accertamento (amministrativo o giurisdizionale), in mancanza del quale esse non godono del regime del cittadino italiano. Per nessuno dei destinatari della nuova disciplina esiste certezza giuridica in merito al loro status di cittadini italiani. Al contrario, per tutti i destinatari dell'art. 3-bis esiste la certezza che, non essendo lo status riconosciuto, non potevano godere concretamente dei diritti né erano concretamente soggetti ai doveri incombenti sui cittadini italiani.

È vero che gli stranieri di origine italiana non avevano uno specifico dovere di attivarsi prima del 28 marzo 2025, ma non si può ritenere equivalente, nella prospettiva dell'affidamento, chi si è attivato rispetto a chi è rimasto inerte a fronte di uno status che necessita di un previo accertamento per l'effettivo godimento dei diritti ad esso collegati.

Il secondo fattore da considerare attiene al fatto che l'art. 3-bis ha carattere «correttivo», cioè è volto a disinnescare una situazione causata da una disciplina squilibrata nel perpetuare all'infinito un legame che, con il passare delle generazioni, diventa fittizio. Questa Corte ha affermato che «[l']esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento» (sentenze n. 182 del 2022 e n. 136 del 2022; si vedano anche le sentenze n. 70 del 2024, n. 145 del 2022, n. 108 del 2019, n. 56 del 1989).

Infine, è da rilevare che la retroattività del mutamento normativo non poteva ritenersi «assolutamente imprevedibile» (sentenza n. 70 del 2024), sulla base di due diverse considerazioni. La non imprevedibilità deriva, in primo luogo, da quanto si è appena detto sul regime di particolare favore previsto dalle norme derogate (ad esempio, sentenza n. 182 del 2022), specie in confronto con gli altri Paesi simili all'Italia, che hanno introdotto limiti alla trasmissione della cittadinanza iure sanguinis (v. il



punto 8.1.). In secondo luogo, dall'Italia erano già arrivati alcuni segnali nel senso della limitazione della trasmissione per filiazione e dei ricorsi volti ad accertare la cittadinanza: il 9 ottobre 2024 erano stati presentati i primi progetti di legge diretti ad introdurre limiti alla cittadinanza per filiazione (A.S. 1263 e A.C. 2080), e nel dicembre 2024 era stato introdotto un contributo unificato oneroso, per i ricorsi in materia di cittadinanza, calcolato per testa anziché per causa, come avveniva fino a quel momento (art. 1, comma 814, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027»).

Né può ritenersi che fosse prevedibile l'introduzione di limiti, ma non la loro retroattività. Per quanto si è già detto, nel caso italiano un rimedio rivolto solo al futuro avrebbe lasciato intatto il problema che si intendeva risolvere.

9.2.3.- Infine, nel valutare la ragionevolezza del bilanciamento operato dalla legge retroattiva, occorre tener conto delle misure "compensative" contenute nel d.l. n. 36 del 2025, come convertito.

Come accennato (punto 8.3.), il decreto modifica altre disposizioni, allo scopo di facilitare l'ingresso in Italia e l'ottenimento della cittadinanza italiana da parte degli stranieri di origine italiana.

In particolare, due novità riguardano l'art. 4 della legge n. 91 del 1992. Ora il comma 1 prevede l'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge anche a favore dello straniero che ha un genitore o nonno che è attualmente cittadino italiano per nascita. Inoltre, il nuovo comma 1-bis regola nei seguenti termini l'acquisto della cittadinanza italiana da parte del minore straniero o apolide che ha un genitore cittadino per nascita: «[i]l minore straniero o apolide, del quale il padre o la madre sono cittadini per nascita, diviene cittadino se i genitori o il tutore dichiarano la volontà dell'acquisto della cittadinanza e ricorre uno dei seguenti requisiti: a) successivamente alla dichiarazione, il minore risiede legalmente per almeno due anni continuativi in Italia; b) la dichiarazione è presentata entro tre anni dalla nascita del minore o dalla data successiva in cui è stabilita la filiazione, anche adottiva, da cittadino italiano» (il termine di cui alla lettera b è stato portato da uno a tre anni dall'art. 1, comma 513, lettera a, della 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»). L'art. 1, comma 1-ter, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, estende quest'ultima possibilità ai genitori (che abbiano chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del decreto) di minori nati prima del decreto: «[p]er i minorenni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, figli di cittadini per nascita di cui all'articolo 3-bis, comma 1, lettere a), a-bis) e b), della legge 5 febbraio 1992, n. 91, la dichiarazione prevista dall'articolo 4, comma 1-bis, lettera b), della medesima legge può essere presentata entro le 23:59, ora di Roma, del 31 maggio 2029» (quest'ultimo termine è stato spostato dal 31 maggio 2026 al 31 maggio 2029 dall'art. 1, comma 19-ter, del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi», convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2026, n. 26).

Ancora, l'art. 1-bis del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, detta «[d]isposizioni per favorire il recupero delle radici italiane degli oriundi e il conseguente acquisto della cittadinanza italiana», agevolando l'ingresso in Italia per lavoro subordinato allo straniero oriundo, senza limiti generazionali, e la sua naturalizzazione. In base all'art. 27, comma 1-octies (introdotto *ex novo*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «[s]ono consentiti, al di fuori delle quote di cui all'articolo 3, comma 4, con le procedure di cui all'articolo 22, l'ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato allo straniero residente all'estero, discendente di cittadino italiano e in possesso della cittadinanza di uno Stato di destinazione di rilevanti flussi di emigrazione italiana, individuato con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali». Tale norma è stata attuata con il decreto interministeriale 17 novembre 2025 (Individuazione degli Stati di destinazione di rilevanti flussi di emigrazione italiana ai cui cittadini, se discendenti di cittadino italiano, è consentito l'ingresso e il soggiorno in Italia per lavoro subordinato al di fuori delle quote di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto-legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Infine, l'art. 1-bis, comma 2, del decreto in esame ha ridotto da tre a due anni il periodo di residenza necessario per la naturalizzazione dello straniero oriundo (si veda il nuovo testo dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge n. 91 del 1992).

9.2.4.- Complessivamente, dalle considerazioni esposte nei punti 9.2.1., 9.2.2. e 9.2.3. discende che le norme censurate hanno bilanciato in modo non irragionevole l'affidamento dei destinatari e il principio costituzionale di effettività della cittadinanza.

L'art. 3-bis ha introdotto *ex tunc* nuove condizioni per l'acquisto della cittadinanza per filiazione da parte degli stranieri nati all'estero, richiedendo un nesso sufficiente con l'Italia ma contemporaneamente tutelando l'affidamento di chi aveva già ottenuto il riconoscimento dello status o aveva presentato la domanda (o almeno ricevuto l'appuntamento). Il legislatore è intervenuto per far fronte a una divaricazione della legislazione dal contesto costituzionale, che si era progressivamente aggravata per le ragioni giuridiche e sociali già esposte (punti 8.1. e 8.2.). Nella materia della cittadinanza, il legislatore gode di ampia discrezionalità, che questa Corte ha riconosciuto dichiarando in parte



inammissibili le questioni sollevate sull'assenza di limiti nella trasmissione della cittadinanza per filiazione (sentenza n. 142 del 2025). Pur nella consapevolezza del valore che la discendenza italiana riveste per le comunità degli oriundi e dell'importanza che quelle stesse comunità hanno, sotto il profilo culturale ed economico, per l'Italia - ciò che nel decreto in esame si è tradotto nelle previsioni di favore richiamate nel punto 9.2.3. -, questa Corte ritiene, dunque, non fondata la questione sollevata per lesione dei diritti quesiti.

10.- Il giudice *a quo* lamenta poi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del TUE e all'art. 20 del TFUE, che attribuiscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

Neppure tale questione è fondata.

Nel punto 8.2.5. si è già illustrato il significato del nesso tra cittadinanza dello Stato membro e cittadinanza europea e si è sottolineato che, secondo la Corte di giustizia, la cittadinanza conferita dagli Stati deve basarsi su un rapporto reale fra Stato e cittadino (si veda la citata sentenza Commissione). La decisione sul caso maltese del 2025 rappresenta un coerente sviluppo delle sentenze precedenti, che hanno considerato giustificate - anche se sindacabili sotto il profilo della proporzionalità - norme nazionali che disponevano la perdita della cittadinanza, in quanto dirette a «proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso [lo Stato membro] e i suoi cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza» (Grande sezione, sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann, punto 51; nello stesso senso le citate sentenze Stadt Duisburg, punto 37, e Tjebbes, punto 31; Grande sezione, sentenza 18 gennaio 2022, causa C-118/20, Wiener Landesregierung, punto 52), e a garantire la permanenza di un legame effettivo con lo Stato membro: «è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza» (così, ancora, la citata sentenza Tjebbes, punto 35). Però, «tenuto conto dell'importanza che il diritto primario dell'Unione attribuisce allo status di cittadino dell'Unione che, come ricordato al punto 29 della presente sentenza, costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, spetta alle autorità nazionali competenti e ai giudici nazionali verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, qualora comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne derivano, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le sue conseguenze sulla situazione dell'interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione» (si veda la citata sentenza della Corte di giustizia Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 38).

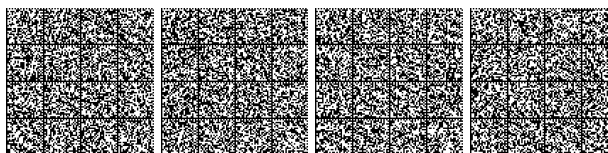
Il rimettente richiama tale giurisprudenza e censura l'art. 3-*bis* per non aver «previsto alcun meccanismo di diritto intertemporale che consentisse [...] la conservazione della cittadinanza entro termini ragionevoli (ad esempio, prevedendo una “finestra temporale” entro la quale poter presentare una domanda amministrativa o giudiziale di riconoscimento della cittadinanza)».

La questione non è fondata per l'inconferenza della giurisprudenza richiamata rispetto alle norme censurate. Le pronunce della Corte di giustizia sopra citate riguardano, tutte, casi in cui uno Stato membro ha privato un soggetto di uno status (di cittadino nazionale e, dunque, europeo) accertato, incidendo quindi su diritti concretamente esercitabili dallo stesso soggetto. Secondo la Corte di giustizia, le norme privative della cittadinanza ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione quando comportano la perdita di uno status riconosciuto e dei diritti correlati (sentenze Rottmann, punto 49; Stadt Duisburg, punto 36; Tjebbes, punto 32; Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 30; Wiener Landesregierung, punti 39-41 e 48; si veda anche Grande sezione, sentenza 8 marzo 2011, causa C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano, punto 42: «l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione»). La Corte di giustizia sottolinea che le conseguenze prodotte dalle norme privative della cittadinanza «non possono essere ipotetiche o eventuali»: sentenza Tjebbes, punto 40 (nello stesso senso sentenze Stadt Duisburg, punto 50; Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 54; Wiener Landesregierung, punto 59).

Proprio in quanto le norme nazionali incidono in concreto sui diritti correlati alla cittadinanza europea, è necessario, secondo la Corte di giustizia, un esame individuale delle conseguenze prodotte sulla vita degli interessati, in attuazione del principio di proporzionalità. Tale esame non sarebbe neppure ipotizzabile qualora lo status di cittadino europeo non sia accertato e, dunque, nessun diritto sia concretamente esercitabile dai soggetti interessati. La *ratio* della giurisprudenza europea è presidiare la cittadinanza dell'Unione intesa come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri: tale *ratio* viene meno nel caso di specie, perché per nessuno dei destinatari del censurato art. 3-*bis* lo status di cittadino europeo era giuridicamente certo.

In definitiva, le pronunce della Corte di giustizia richiamate dal rimettente non sono pertinenti perché le norme censurate, come precisato nel punto 8.3., non dispongono una perdita della cittadinanza italiana.

Essendo chiaro che la giurisprudenza della Corte di giustizia delimita l'obbligo di esame individuale (delle conseguenze prodotte dalle norme privative della cittadinanza) a casi in cui il soggetto perde uno status accertato e i relativi



diritti concretamente esercitabili, è da respingere la richiesta, avanzata dalle parti, di operare un rinvio pregiudiziale sulla compatibilità tra il censurato art. 3-*bis* e gli artt. 9 del TUE e 20 del TFUE. Infatti, quando esistono dubbi sul contenuto del diritto dell'Unione, che viene in rilievo in un giudizio di legittimità costituzionale, questa Corte propone un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Nel caso di specie, però, le pronunce di quest'ultima relative agli artt. 9 del TUE e 20 del TFUE rendono evidente, per le ragioni sopra esposte, che ricorrono i presupposti che, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, esonerano dal dovere di operare il rinvio pregiudiziale (Corte di giustizia, Grande sezione, sentenze 24 marzo 2026, Remling, causa C-767/23, e 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, causa C-561/19; sentenza 6 ottobre 1982, Cilfit e altri, causa C- 283/81).

11.- Secondo il rimettente, l'art. 3-*bis* violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. anche in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, secondo il quale «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

La questione è inammissibile.

Tale Dichiarazione non è un atto internazionale vincolante, in quanto è incorporata nella risoluzione 217A dell'Assemblea generale dell'ONU. Dunque, l'art. 15, comma 2, della Dichiarazione, in quanto disposizione non vincolante, è inidoneo ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., che fa riferimento ai «vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali». Da ciò discende l'inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto il rimettente non spiega perché dalla Dichiarazione discenderebbe un obbligo internazionale, idoneo ad «attivare» l'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 185, n. 95 e n. 142 del 2025, n. 194 del 2018).

Resta impregiudicata la questione se l'art. 15, comma 2, della Dichiarazione esprima una norma consuetudinaria, dato che il rimettente richiama specificamente l'art. 117, primo comma, Cost. (non l'art. 10, primo comma, Cost.) e il «diritto internazionale pattizio» e, nel punto relativo all'art. 15 della Dichiarazione, non invoca mai una consuetudine internazionale dal contenuto corrispondente.

12.- Infine, il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 3, comma 2, del Prot. n. 4 CEDU, secondo il quale «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino».

Anche tale questione è inammissibile.

La CEDU non garantisce un diritto alla cittadinanza, disciplinando solo, all'art. 3 del protocollo n. 4, il «[d]ivieto di espulsione dei cittadini» in questi termini: «1. Nessuno può essere espulso, a seguito di una misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino. 2. Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino». Dunque, l'art. 3 garantisce il diritto di restare o entrare nel territorio dello Stato di cui si è cittadini, non quello di avere o conservare la cittadinanza. Il rapporto esplicativo che accompagna il protocollo n. 4 indica che il Comitato di esperti (responsabile dell'elaborazione del testo del Protocollo) propose di inserire una disposizione secondo la quale a uno Stato sarebbe stato vietato privare un proprio cittadino della sua nazionalità allo scopo di espellerlo. Tuttavia, «the majority of the experts thought it was inadvisable in Article 3 to touch on the delicate question of the legitimacy of measures depriving individuals of nationality» (punto 23). Dunque, l'art. 3 del protocollo n. 4 deliberatamente evita di disciplinare le misure privative della cittadinanza, vietando solo quelle che ledono il diritto di incolato di chi è cittadino.

Dalla giurisprudenza della Corte EDU risulta che: *a*) un diritto di acquistare o conservare una certa cittadinanza non è garantito dalla CEDU (ad esempio, sentenza 21 maggio 2013, Fehrer e Dolnik contro Slovacchia, punto 41); *b*) una «arbitrary denial» della cittadinanza potrebbe ledere il diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU, ma l'arbitrarietà della privazione va accertata in base al diritto interno dello Stato (ancora, sentenza Fehrer e Dolnik, punto 41; si vedano anche le sentenze 22 dicembre 2020, Usmanov contro Russia, punti 53-54, e 17 settembre 2024, Abo contro Estonia, punti 63-64); *c*) il diritto di entrare nel territorio di uno Stato, garantito dal citato art. 3, comma 2, del protocollo n. 4, spetta solo ai cittadini di quello Stato (Grande Camera, sentenza 14 settembre 2022, H.F. e altri contro Francia, punti 205 e 245).

Da un obiter della citata sentenza H.F. risulta che la privazione della cittadinanza inflitta allo scopo di impedire l'ingresso del cittadino nel territorio potrebbe essere «problematica» in relazione all'art. 3, comma 2, del protocollo n. 4 (punto 249). La Corte europea fa riferimento, comunque, a un atto riguardante persone che, prima dell'atto lesivo, avevano diritto di ingresso in quanto riconosciuti come cittadini, non a un atto (come il decreto in esame) riguardante persone che non avevano un effettivo diritto di ingresso nel territorio italiano in quanto la loro cittadinanza non era stata accertata.

Il rimettente non affronta nessuno dei profili sopra esposti, non argomentando, dunque, la pertinenza dell'art. 3, comma 2, rispetto alle norme censurate. Da ciò deriva l'inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili gli interventi in giudizio di L.A. T. e altri, L.A. F., R. D.C.R.R. e altri e L.P. C.G.;

2) dichiara inammissibili gli interventi in giudizio dell'Associazione giuristi Iure Sanguinis (AGIS), della Confederazione degli Italiani nel mondo e dell'Associazione italiana "Sardi Uniti" di Socorros Mutuos;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, sollevata - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) -, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, sollevata - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) -, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 2, del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, sollevata - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) -, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, sollevata - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) -, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e all'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza dell'11 marzo 2026

ORDINANZA

Rilevato che il Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, con ordinanza iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2025 e pubblicata in *G.U.* del 17 settembre 2025, n. 38, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis*) e *b)* - della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione; che, con atto depositato l'8 marzo 2026, sono intervenuti nel giudizio costituzionale A. L.A. e J. L.A.; che gli intervenienti riferiscono di essere ricorrenti in un giudizio per il riconoscimento della cittadinanza italiana, pendente davanti al Tribunale ordinario di Campobasso; che il Tribunale di Campobasso ha sospeso tale giudizio e ha sollevato questioni di legittimità costituzionale - con ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2026, in corso di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* - sulle stesse norme censurate dal Tribunale di Torino; che gli intervenienti argomentano l'ammissibilità dell'intervento osservando che la decisione che questa Corte adotterà sulle questioni promosse dal Tribunale di Torino condizionerebbe l'esito sia del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale di Campobasso sia del giudizio comune davanti ad esso pendente; che A. L.A. e J. L.A. chiedono di intervenire per proporre istanza di trattazione congiunta del presente giudizio e di quello iscritto al n. 40 reg. ord. del 2026, al fine di evitare un pregiudizio del loro diritto di difesa; che essi argomentano la tempestività dell'intervento rilevando che sarebbe stato impossibile depositare il relativo atto entro il 7 ottobre 2025, in quanto l'interesse ad intervenire sarebbe sorto solo successivamente all'ordinanza di rimessione del Tribunale di Campobasso del 9 febbraio 2026; che sottolineano, a riguardo, che, a causa degli adempimenti previsti per le procure rilasciate all'estero, il difensore ha potuto ricevere la procura solo il 3 marzo 2026. *Considerato* che, in base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, gli interventi dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «hanno luogo con le modalità e nel termine di cui al comma precedente», cioè «nel termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale*»; che, nel caso di specie, il termine è scaduto il 7 ottobre 2025 e l'atto di intervento di A. L.A. e J. L.A. è stato depositato l'8 marzo 2026, senza che abbia rilevanza la data della richiamata ordinanza del Tribunale di Campobasso; che questa Corte ha confermato il carattere perentorio del termine per il deposito dell'atto di intervento (*ex multis*, sentenza n. 198 del 2022 e ordinanza n. 24 del 2021); che, comunque, gli adempimenti necessari per la procura non rappresentano di regola un impedimento insuperabile per il rispetto del termine, né sono state allegate reali ed effettive circostanze idonee a giustificare un'eventuale rimessione in termini; che, in definitiva, l'intervento di A. L.A. e J. L.A. deve essere dichiarato inammissibile.

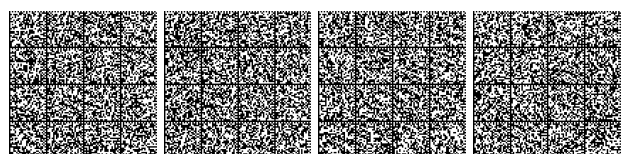
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato da A. L.A. e J. L.A. nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*

T_260063



n. 64

Sentenza 23 febbraio - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Partecipazione al successivo giudizio abbreviato, nei confronti di una persona imputata del reato di rissa, del giudice che, all'udienza di comparizione predibattimentale, ha emesso, nei confronti di altra persona imputata del medesimo fatto, il provvedimento di prosecuzione del giudizio davanti a un giudice diverso (di cui all'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.) - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi, anche sovranazionali e convenzionali, della terzietà e imparzialità della giurisdizione, collegati alla garanzia del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 1.

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. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di A. C., con ordinanza del 25 marzo 2025, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 marzo 2025, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117 (*recte*: 117, primo comma) della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia all'art. 14, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui «non



prevede che non può partecipare al successivo giudizio abbreviato, nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 588 cod. pen., il giudice che ha emesso, nei confronti di altra persona imputata del medesimo fatto, il provvedimento di cui all'articolo 554-ter, terzo comma, cod. proc. pen.».

Il giudice *a quo* espone di essere chiamato a decidere sulla richiesta di giudizio abbreviato formulata da uno dei coimputati per il reato di rissa, di cui all'art. 588 del codice penale, avendo già disposto nei confronti di altri coimputati del medesimo reato la prosecuzione del processo innanzi al giudice del dibattimento, ai sensi dell'art. 554-ter cod. proc. pen.

Il rimettente precisa che l'imputato è stato tratto a giudizio per rispondere, unitamente ad altre persone, del delitto di rissa aggravata; all'udienza di comparizione predibattimentale il difensore dell'imputato ha chiesto che il giudizio fosse definito ai sensi dell'art. 438 cod. proc. pen., subordinatamente ad integrazione probatoria, costituita da una perizia volta ad accertare la capacità di intendere e di volere del medesimo al momento del fatto. Il giudice *a quo* riferisce di avere ammesso il rito alternativo prescelto e, previa separazione del processo, di avere disposto nei confronti degli altri imputati, in assenza di richieste di definizioni alternative da parte degli stessi, la prosecuzione del giudizio davanti a un giudice diverso, ai sensi dell'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.

Il giudice *a quo* riferisce di avere formulato dichiarazione di astensione dalla trattazione del processo, anche ai sensi dell'art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen., in cui ha evidenziato di avere disposto, ai sensi dell'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., la prosecuzione del giudizio nei confronti di persone imputate del medesimo fatto storico contestato all'imputato, così compiendo una valutazione di merito sull'accusa formulata dal pubblico ministero. Il rimettente ha inoltre precisato che, venendo in rilievo un reato a concorso necessario, il giudizio circa il merito dell'accusa ascritta all'imputato non potrebbe ritenersi oggetto di valutazione autonoma e separata rispetto alla decisione già assunta ex art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., nei confronti dei coimputati, con conseguente doverosità dell'astensione; tuttavia, il Presidente di sezione non ha accolto la dichiarazione di astensione e ha disposto l'immediata restituzione degli atti al rimettente per la prosecuzione del giudizio, ritenendo privo di natura decisoria il provvedimento precedentemente assunto nei confronti dei coimputati.

Il rimettente ha dedotto, quindi, di essere chiamato ad assumere una «decisione di merito», qual è una sentenza assunta a definizione di un giudizio celebrato nelle forme del rito abbreviato, nei confronti di persona imputata di un reato a concorso necessario, pur avendo già emesso il provvedimento di cui all'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., nei confronti delle altre persone imputate del medesimo fatto-reato.

2.- Tanto premesso, il giudice rimettente osserva che l'istituto dell'incompatibilità attiene a situazioni di pregiudizio per l'imparzialità del giudice ed esprime valori cardine della giurisdizione, quali la terzietà e l'imparzialità, a loro volta collegati alla garanzia del giusto processo. Tale istituto è volto a prevenire l'eccessiva soggettività del giudizio e a salvaguardare l'imparzialità, così del giudice, come della scelta da questi operata tra ipotesi decisorie alternative; in tale prospettiva, i referenti costituzionali e sovranazionali dell'istituto dell'incompatibilità del giudice possono individuarsi negli artt. 111, secondo comma, 24, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione sia all'art. 14, paragrafo 1, PIDCP, sia all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale che ha affermato che l'istituto dell'incompatibilità si fonda sull'individuazione di un catalogo di situazioni pregiudicanti tipizzate ex ante e in astratto, comprensivo delle ipotesi tassative in cui l'imparzialità del giudice risulta ex se compromessa, per il sol fatto che di tali fattispecie generali e astratte si verificano i relativi presupposti (sono citate le sentenze di questa Corte n. 179 del 2024 e n. 308 del 1997).

Nell'ordinanza vengono richiamate altresì le sentenze di questa Corte n. 371 del 1996 e n. 241 del 1999, riguardanti «ipotesi particolari» in cui l'attività che il giudice ha compiuto in un precedente procedimento determina situazioni di pregiudizio alla sua imparzialità, nel successivo procedimento a carico di altro o di altri concorrenti, valutabili preventivamente e in astratto. In particolare, il rimettente evidenzia che nella sentenza n. 371 del 1996 questa Corte ha chiarito che sussiste una situazione di incompatibilità del giudice là dove la posizione dei concorrenti nel medesimo reato, già oggetto di precedente valutazione, costituisce elemento essenziale per la configurabilità stessa del reato contestato agli altri concorrenti, come avviene per le ipotesi di reato necessariamente plurisoggettivo.

3.- Il giudice *a quo* rileva quindi che, in ipotesi di reato necessariamente plurisoggettivo, l'identificazione di un concorrente e la valutazione di «merito» sull'ipotesi accusatoria costituiscono momenti imprescindibili per la configurabilità stessa del reato, al punto che qualsiasi valutazione siffatta, riferita ad alcuni soggetti originariamente coimputati, include necessariamente una valutazione circa la partecipazione di altri concorrenti. Di conseguenza, in tutti i casi in cui la posizione di uno dei concorrenti costituisca elemento essenziale per la configurabilità stessa del reato contestato agli altri, «come avviene in ogni reato a concorso necessario», l'imparzialità del giudicante non potrebbe che ritenersi



compromessa ex ante e in radice, ossia in via generale e astratta, nei casi in cui il giudice, dopo avere operato una decisione di «merito» sul reato ascritto ad una persona imputata, sia poi chiamato a giudicare altro concorrente del medesimo reato necessariamente plurisoggettivo.

4.- Nella fattispecie, nel disporre la prosecuzione del giudizio ai sensi dell'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., in relazione ad un reato a concorso necessario e soltanto per taluni dei coimputati dello stesso, il convincimento del giudice si sarebbe formato non solo sul «merito» dell'azione penale esercitata nei confronti degli stessi, ma anche, seppure incidentalmente, sulla posizione del residuo partecipante, rimasto terzo ed estraneo al procedimento, essendo stata dunque già valutata la posizione di quest'ultimo, quale concorrente necessario del medesimo fatto-reato.

Dovrebbe infatti escludersi, secondo quanto affermato da questa Corte, la natura meramente procedimentale della deliberazione adottata dal giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale ai sensi dell'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., detta decisione implicando piuttosto valutazioni che involgono propriamente il «merito» dell'accusa formulata nei confronti di una persona imputata (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 179 del 2024).

Pertanto, secondo la prospettazione del rimettente, l'emissione del provvedimento di cui all'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., nei confronti di alcuni dei concorrenti in un reato a concorso necessario, qual è il delitto di cui all'art. 588 cod. pen., possiede una «forza pregiudicante» tale da perturbare i fondamentali valori della terzietà e imparzialità del giudice poi chiamato a partecipare al rito del giudizio abbreviato incardinato nei confronti di altro concorrente nel medesimo reato. In detta ipotesi, l'effetto pregiudicante per l'imparzialità del giudice penale sarebbe individuabile preventivamente e in astratto, comportando l'incompatibilità dello stesso a pronunciarsi sulla responsabilità degli altri concorrenti necessari nel reato; inoltre, in ragione del carattere eccezionale e tassativo dei casi previsti dall'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., non sarebbe concretamente praticabile un'estensione analogica delle fattispecie indicate, tale da ricomprendervi l'ipotesi di cui al presente procedimento.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

Per il primo profilo, l'interveniente ha eccepito che il giudice *a quo*, pur avendo indicato anche l'art. 24, secondo comma, Cost., come parametro costituzionale violato dalla norma censurata, non ha poi specificamente argomentato in ordine al dubbio di legittimità costituzionale rispetto a tale disposizione.

Inoltre, sempre sotto il profilo dell'ammissibilità delle questioni, il rimettente non avrebbe specificato il numero di coimputati coinvolti nel reato a concorso necessario oggetto del giudizio, la cui considerazione sarebbe imprescindibile per valutare l'eventuale incompatibilità del giudice: infatti, «solo ove la posizione di uno dei concorrenti costituisse elemento essenziale per la configurabilità del reato contestato agli altri concorrenti, potrebbe assumere rilievo ai fini della sussistenza di una eventuale incompatibilità del giudice la valutazione già compiuta della posizione anche di uno solo degli imputati», poiché soltanto ove non si potesse «prescindere da quest'ultima posizione ai fini dell'accertamento della responsabilità degli altri potrebbe dirsi sussistente una “incompatibilità del giudicante”» (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 371 del 1996).

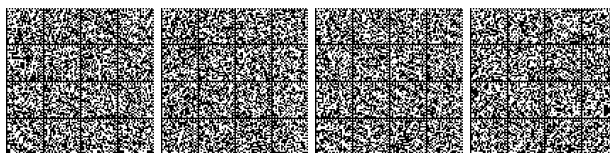
Per far ritenere sussistente una situazione di incompatibilità non sarebbe sufficiente la mera constatazione, in astratto, della natura di reato a concorso necessario della fattispecie, ma occorrerebbe che il giudizio già reso condizioni la possibilità di pervenire a diversa decisione per il singolo imputato sottoposto a giudizio, ipotesi da escludersi ove alla rissa contestata avessero in concreto partecipato più di tre persone.

6.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ha concluso per la non fondatezza delle questioni, per le medesime ragioni addotte a sostegno dell'eccezione di inammissibilità, non risultando in alcun modo dagli atti del giudizio che la rissa fosse stata posta in essere solo da tre individui.

In difetto di tale condizione, non potrebbe ravvisarsi alcuna situazione di pregiudizio del giudice che si è già pronunciato sulla posizione di alcuni coimputati del medesimo reato.

Considerato in diritto

7.- Il Tribunale di Siena, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 78 del 2025) ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione sia all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, sia all'art. 14, paragrafo 1, PIDCP, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non può parteci-



pare al successivo giudizio abbreviato, nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 588 cod. pen., il giudice che ha emesso, nei confronti di altra persona imputata del medesimo fatto, il provvedimento di cui all'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.

7.1.- Il rimettente, premesso di aver disposto, quale giudice dell'udienza predibattimentale, la separazione dei procedimenti e la prosecuzione del giudizio - innanzi a diverso giudice - nei confronti di alcuni imputati di una rissa, ai sensi dell'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., ha evidenziato di aver poi ammesso il rito abbreviato richiesto da uno dei coimputati, condizionato all'acquisizione di una perizia. Chiamato a definire il giudizio abbreviato, ha formulato richiesta di astensione, ritenendo di aver già valutato nel merito, nel disporre la prosecuzione del giudizio nei confronti dei coimputati, anche la posizione dell'imputato ammesso al giudizio abbreviato, in considerazione della natura di reato a concorso necessario della fattispecie contestata.

7.2.- Essendo stata respinta, dal Presidente di sezione, la citata istanza di astensione, il rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a giudicare in rito abbreviato uno dei coimputati di una rissa, in capo al giudice che, all'esito dell'udienza predibattimentale, abbia precedentemente disposto la prosecuzione del giudizio nei confronti dei concorrenti nel medesimo reato.

Il giudice *a quo* ha osservato che il provvedimento previsto dall'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen. presuppone una valutazione non meramente formale, ma di merito, sulla consistenza dell'ipotesi accusatoria e, come tale, è idoneo a pregiudicare l'imparzialità e la terzietà del giudicante al momento della successiva decisione del giudizio abbreviato richiesto da uno dei coimputati, con conseguente violazione dei parametri indicati.

8.- Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

8.1.- Non è fondata, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità per omessa indicazione delle ragioni per le quali si ritiene violato l'art. 24, secondo comma, Cost.

Dal complessivo contenuto dell'ordinanza di rimessione si evince, infatti, che tale parametro costituzionale, pur se solo formalmente indicato nella motivazione del provvedimento, è stato comunque evocato poiché potenzialmente leso dal pregiudizio ai valori della imparzialità e della terzietà del giudice, alla cui tutela, come ripetutamente affermato da questa Corte, è preordinata la disciplina dell'incompatibilità oggetto di censura (sentenze n. 212 e 190 del 2025, n. 209 e n. 74 del 2024).

8.2.- Non fondata è anche l'eccezione di inammissibilità per mancata indicazione del «numero di coimputati coinvolti nel delitto a cd. concorso necessario» oggetto del giudizio *a quo*.

Secondo l'orientamento costante di questa Corte, le questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili quando l'ordinanza di rimessione è argomentata in modo da consentire il controllo "esterno" della rilevanza attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale (fra le tante, sentenze n. 23 e n. 21 del 2026, n. 213 del 2025, n. 179 del 2024 e n. 94 del 2023).

Il rimettente ha sostenuto che, essendosi espresso nel senso della prosecuzione del giudizio nei confronti di alcuni coimputati in una rissa, che integra una fattispecie di reato a concorso necessario, per ciò solo sarebbe divenuto incompatibile a pronunciarsi, successivamente, sul coimputato che aveva richiesto di essere giudicato con il rito abbreviato.

Da ciò la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale così come prospettate, mentre la correttezza delle premesse ermeneutiche da cui muove il rimettente è profilo che attiene al merito (sentenze n. 38 e n. 36 del 2025, n. 119 e n. 73 del 2023).

9.- Nel merito le questioni non sono fondate.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le norme sull'incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., risultando finalizzate a evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione - ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o mantenere un atteggiamento già assunto - scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima res iudicanda (fra le tante, sentenze n. 182 del 2025, n. 209, n. 179 e n. 74 del 2024, n. 16 del 2022 e n. 183 del 2013).

L'esigenza di prevedere un'ipotesi di incompatibilità, in forza dei principi menzionati, sussiste allorché il medesimo giudice abbia già svolto, in relazione al medesimo giudizio, un'«attività pregiudicante», e sia nuovamente chiamato a svolgere un compito decisivo in una «sede pregiudicata» dalla propria precedente attività.

Perché possa affermarsi la sussistenza di un pregiudizio, secondo la giurisprudenza costituzionale, il giudice deve essere stato chiamato a effettuare una valutazione di atti anteriormente compiuti, ai fini dell'assunzione di una decisione



(non essendo sufficiente l'aver avuto conoscenza degli atti stessi); tale valutazione deve attenere al merito dell'ipotesi accusatoria (e non già al mero svolgimento del processo); infine, le precedenti valutazioni devono collocarsi in una diversa fase del procedimento (tra le più recenti, sentenze n. 212, n. 190 e n. 182 del 2025, n. 209 e n. 179 del 2024).

Questa Corte ha chiarito in più occasioni che il rigore del regime delle incompatibilità non può tuttavia determinare oneri organizzativi eccessivi per la giurisdizione, sicché le relative norme vanno applicate solo quando sussista una reale ed effettiva esigenza di prevenzione della deviazione dell'amministrazione della giustizia dal tracciato della terzietà e dell'imparzialità. Deve, infatti, considerarsi che «in qualunque processo decisionale, in quanto attività intellettuale dinamica, e non statica, il titolare dell'organo competente matura in itinere il proprio convincimento, che può dunque ben dirsi “a formazione progressiva”» (sentenza n. 182 del 2025).

È per questo che l'incompatibilità non trova applicazione quando le precedenti valutazioni astrattamente «pregiudicanti» si collocano nella medesima fase del procedimento (sentenze n. 179 e n. 93 del 2024, n. 172 e n. 91 del 2023, n. 64 del 2022).

All'interno di ciascuna delle fasi in cui si articola il giudizio - intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito - deve infatti essere preservata l'esigenza di continuità dello stesso, venendosi altrimenti a determinare un'eccessiva frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (sentenze n. 7 del 2022, n. 66 del 2019 e n. 18 del 2017).

9.1.- Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, l'attività che secondo il rimettente avrebbe dato origine alla situazione di incompatibilità è costituita dal provvedimento con cui, all'esito dell'udienza predibattimentale, è stata disposta la prosecuzione del giudizio innanzi al - diverso - giudice del dibattimento, ai sensi dell'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.

L'udienza predibattimentale, quale udienza camerale a partecipazione necessaria del pubblico ministero e del difensore dell'imputato (art. 554-bis, comma 1, cod. proc. pen), è stata introdotta nel procedimento innanzi al tribunale in composizione monocratica dall'art. 32 del 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), quale snodo obbligato tra le indagini preliminari e il dibattimento, al fine di consentire anche nelle ipotesi di citazione diretta a giudizio un vaglio preventivo in ordine alla necessità della prosecuzione del processo.

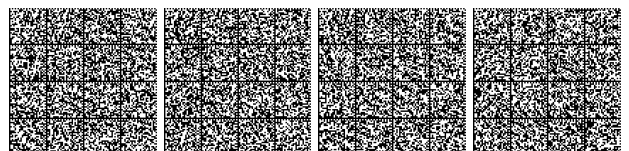
In tale fase ha luogo il controllo del giudice sull'imputazione e possono essere presentate le richieste delle parti di definizione alternativa del giudizio: l'istanza di giudizio abbreviato, la richiesta di applicazione di una pena concordata, la richiesta di sospensione del processo con messa alla prova e la domanda di oblazione sono, infatti, proposte, a pena di decadenza, prima che l'udienza si concluda, alternativamente, con il decreto di fissazione dell'udienza dibattimentale ai sensi dell'art. 555 cod. proc. pen. o con la sentenza di non luogo a procedere a norma dell'art. 554-ter, comma 1, cod. proc. pen.

Secondo la disposizione da ultimo citata, il giudizio si chiude con sentenza di non luogo a procedere se, sulla base degli atti trasmessi, sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non doveva essere proseguita, nonché se risulta che il fatto non è previsto dalla legge come reato ovvero che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che l'imputato non è punibile per qualsiasi causa.

Inoltre, «[i]l giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna», in applicazione del medesimo criterio previsto dall'art. 425, comma 3, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 23, comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 150 del 2022, per il giudice dell'udienza preliminare.

Se, invece, il giudice dell'udienza predibattimentale ritiene, all'esito del vaglio preliminare sull'ipotesi accusatoria, che gli elementi acquisiti consentano «una ragionevole previsione di condanna» e non sussistano i presupposti per il proscioglimento, fissa per la prosecuzione del giudizio la data dell'udienza dibattimentale davanti a un «giudice diverso» e dispone la restituzione del fascicolo del pubblico ministero (art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.).

9.2.- Questa Corte si è già pronunciata, con la sentenza n. 179 del 2024, sulla valenza pregiudicante del provvedimento con il quale, all'esito dell'udienza predibattimentale, viene disposta la prosecuzione del giudizio, affermando che «[l']attività decisionale che il giudice è chiamato a svolgere nell'udienza predibattimentale, compendiata nelle valutazioni oggetto dei provvedimenti di cui agli artt. 554-bis e 554-ter cod. proc. pen., [...] connota tale udienza quale sede pregiudicante della successiva fase decisoria, in quanto il giudice predibattimentale esercita un vaglio penetrante del merito dell'accusa». Al riguardo, è stato rilevato che la valutazione compiuta in tale sede, sulla base degli atti delle indagini preliminari, si estende dalla verifica della corrispondenza dell'imputazione agli atti di indagine, anche in riferimento alle circostanze aggravanti, all'accertamento della sussistenza di cause di improcedibilità dell'azione penale, di non punibilità e di proscioglimento nel merito, all'adozione di una decisione, sulla base degli atti, in ordine alla sussistenza della ragionevole previsione di condanna, che crea un evidente rischio di condizionamento della successiva fase decisoria.



9.3.- Appurata la natura potenzialmente condizionante della decisione assunta ai sensi dell'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., deve rilevarsi che, nel caso in esame, il giudice *a quo*, contestualmente alla prosecuzione del giudizio nei confronti dei coimputati, ha disposto la separazione dei processi, al fine di provvedere nelle forme del rito abbreviato (nella specie condizionato all'espletamento della perizia) nei confronti dell'imputato.

Ciò comporta che, nel caso in esame, non verrebbe in rilievo una situazione di pregiudizio per l'imparzialità verificatasi nell'ambito dello stesso procedimento, poiché, come già rilevato da questa Corte in casi analoghi, il giudice si trova di fronte a «diversi procedimenti, destinati, dopo la separazione, alcuni alla successiva definizione dibattimentale e altri alla trattazione nelle forme del giudizio abbreviato» (ordinanza n. 86 del 2013).

In tali ipotesi alla comunanza dell'imputazione fa riscontro una pluralità di condotte distintamente ascrivibili a ciascuno dei concorrenti, tali da formare oggetto di autonome valutazioni, scindibili l'una dall'altra, sotto il profilo tanto materiale che psicologico (*ex multis*, sentenze n. 439 del 1993 e n. 186 del 1992).

Nel medesimo senso si è pronunciata in più occasioni la giurisprudenza di legittimità, affermando che non costituisce causa di incompatibilità ex art. 34 cod. proc. pen. per il giudice dell'udienza preliminare che deve vagliare la richiesta di rinvio a giudizio di un concorrente nel reato l'aver emesso il decreto che dispone il giudizio nei confronti di un altro concorrente nel medesimo reato, separatamente giudicato (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 3 dicembre 2020-13 gennaio 2021, n. 1215).

9.4.- È vero che, con riferimento alle ipotesi di reato a concorso necessario, in cui per il perfezionamento della fattispecie criminosa è richiesta la partecipazione di un numero minimo di persone, questa Corte ha affermato che, nel caso in cui la posizione di uno dei concorrenti costituisca elemento essenziale per la stessa configurabilità del reato contestato agli altri concorrenti, la valutazione di tale posizione, dalla quale non si sia potuto prescindere ai fini dell'accertamento della responsabilità degli imputati, può costituire motivo di incompatibilità nel successivo processo a carico del medesimo concorrente (sentenza n. 371 del 1996).

Per l'affermazione di una situazione di incompatibilità, dunque, non è sufficiente la mera constatazione, in astratto, della natura di reato a concorso necessario del fatto per cui si procede, occorrendo, invece, che il giudizio già reso condizioni, in concreto, la possibilità di pervenire successivamente a diversa decisione per il singolo imputato sottoposto a giudizio.

Una simile situazione è ravvisabile, per definizione, nel caso in cui, senza il concorso della persona nei cui confronti si procede separatamente, il reato non possa dirsi perfezionato, perché verrebbe meno il numero minimo dei partecipanti necessario a tal fine; non ricorre, invece, nel caso in cui il reato possa dirsi integrato anche senza la partecipazione del soggetto ancora da giudicare, poiché in tal caso la valutazione della sua condotta non sarebbe imprescindibile per l'accertamento della sussistenza della fattispecie criminosa.

In tal caso l'incompatibilità potrebbe ravvisarsi non a fronte dell'astratta natura di reato a concorso necessario della fattispecie, ma solo qualora la posizione dell'imputato sia stata effettivamente già valutata dal giudice nel decidere sui correi.

9.5.- Tuttavia, nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* si è limitato a riferire di procedere nei confronti dell'imputato per il reato di cui all'art. 588 cod. pen. (rissa), a concorso necessario, avendo già disposto la prosecuzione del giudizio nei confronti delle "residue" persone imputate del medesimo reato.

L'illegittimità costituzionale della mancata previsione dell'incompatibilità è stata, quindi, sostenuta sulla base dell'astratta configurazione della fattispecie, rilevandosi che «in tutti i casi in cui la posizione di uno dei concorrenti costituisca elemento essenziale per la configurabilità stessa del reato contestato agli altri concorrenti, come avviene in ogni reato a concorso necessario, l'imparzialità del giudicante non può che ritenersi compromessa ex ante e in radice, ossia in via generale e astratta».

Tale presupposto interpretativo non trova conforto nella giurisprudenza costituzionale che, anche in queste ipotesi, ricollega l'incompatibilità del giudicante non all'astratta fattispecie di reato, ma a una già compiuta valutazione in concreto della posizione dell'imputato (sentenza n. 371 del 1996; ordinanze n. 86 del 2013 e n. 105 del 1999).

D'altra parte, nel caso di specie, la posizione dell'imputato da giudicare separatamente non era imprescindibile al fine dell'integrazione della fattispecie criminosa di rissa, che sussiste quando vi abbiano partecipato almeno tre persone. Infatti, dagli atti del giudizio *a quo* risulta che le persone per cui era stata già disposta la prosecuzione del giudizio erano cinque e che il giudizio abbreviato è stato richiesto da uno dei sei coimputati.

Pertanto, il reato potrebbe dirsi comunque integrato anche senza la partecipazione del soggetto ancora da giudicare, con la conseguenza che la valutazione della sua condotta non costituisce elemento essenziale per la stessa configurabilità della fattispecie criminosa contestata agli altri concorrenti, non potendosi, perciò, ravvisare la causa di incompatibilità individuata in simili ipotesi dalla giurisprudenza costituzionale.

Le questioni devono, quindi, essere dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 14, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dal Tribunale ordinario di Siena, 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*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260064

N. 65

Sentenza 12 marzo - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Attività di soccorso stradale e rimozione dei veicoli - Necessità della preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada (eccettuate le forze armate e di polizia) - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento, violazione della libertà di iniziativa economica privata nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 175, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, 13, 41 e 97.

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. 175, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra G. C. e la Prefettura di Napoli, con ordinanza del 12 settembre 2025, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;
deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 settembre 2025, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2025, il Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 13, 41 e 97 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a giudicare del ricorso, proposto da G. C., per conseguire l'annullamento di un'ordinanza prefettizia che gli ingiungeva il pagamento di sanzione amministrativa, comminata in ragione della violazione del suddetto art. 175, comma 12, cod. strada, per avere il medesimo effettuato, su apposita piazzola di sosta lungo la tangenziale di Napoli, un soccorso stradale non autorizzato dall'ente gestore della strada.

L'iniziativa assunta del ricorrente si basava, tra l'altro, sulla pretesa illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 41 e 13 Cost. - della norma *de qua*, «nella parte in cui subordina l'attività di soccorso stradale e la rimozione dei veicoli a preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada, esonerando da tale obbligo esclusivamente le Forze armate e di polizia». In particolare, il ricorrente assumeva - si legge nuovamente nell'ordinanza di rimessione - che «i diritti costituzionali non possono essere soppressi da alcuna norma legislativa» e che l'autorizzazione prevista dalla norma censurata «cede di fronte al diritto dell'automobilista in avaria di farsi assistere dalla persona o dalla ditta di propria fiducia, non essendo presente nel nostro ordinamento alcuna norma che lo vieti». Richiamava, al riguardo, la direttiva 24 maggio 1999, n. 3279 del Ministro dei lavori pubblici (Modificazione della direttiva 14 maggio 1998 recante: «Regolamentazione del soccorso stradale in autostrada per veicoli in avaria o incidentati»). Direttiva n. 4956/26/gab), la quale, ai punti 3 e 4, «non solo definisce il contenuto dell'attività oggetto di autorizzazione, ma delimita anche le condizioni in presenza delle quali (veicolo in sosta e in sicurezza, non intralciando la fluidità del traffico veicolare, con conducente incolume) l'automobilista in panne è libero di farsi aiutare da un soccorritore di propria fiducia».

1.2.- Ciò premesso, il Giudice di pace partenopeo - preliminarmente evidenziato che «la norma di cui all'art. 175, comma 12, del Codice della Strada è chiaramente rilevante ai fini della decisione del presente giudizio», in quanto «l'accoglimento della questione di legittimità comporterebbe l'illegittimità della sanzione irrogata e l'annullamento del verbale contravvenzionale impugnato» - ha dato corso al richiesto incidente di costituzionalità.

In particolare, ha ritenuto che la norma suddetta sia «in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, in quanto costituisce una limitazione sproporzionata e indeterminata alla libertà di iniziativa economica privata, affidando alla discrezionalità dell'ente proprietario della strada il potere di concedere o negare autorizzazioni, senza criteri oggettivi fissati dalla legge, e senza adeguate garanzie procedurali».

Inoltre, ha ravvisato contrasto pure con «l'art. 13 della Costituzione, che sancisce il diritto inviolabile alla libertà personale, la quale non può essere limitata se non nei casi e modi previsti dalla legge e con garanzie determinate a tutela dell'interessato», in quanto la preventiva autorizzazione imposta dall'art. 175, comma 12, cod. strada - là dove impedisce al cittadino con l'autovettura in avaria di farsi assistere liberamente dalla persona o dalla ditta di propria fiducia - «configura una compressione non giustificata e sproporzionata di tale libertà personale», non esistendo, infatti, «alcuna norma nell'ordinamento che legittimi tale ingerenza preventiva nell'ambito di un'attività privata di soccorso tecnico, specialmente in un contesto (come una piazzola di emergenza) che non compromette la sicurezza della circolazione».

Inoltre, secondo il giudice rimettente, la norma censurata presenterebbe profili ulteriori di illegittimità costituzionale, rispetto a quelli denunciati dal ricorrente nel giudizio *a quo*.

Difatti, essa violerebbe pure «i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, primo [recte: secondo] comma, della Costituzione, in quanto prevederebbe una selezione fra operatori autorizzati al soccorso stradale, tutti in possesso delle medesime competenze e capacità, da applicare senza alcun margine



di discrezionalità, anche vincolata, che potrebbe risultare inadeguato rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore per la tutela dell'automobilista e degli altri utenti della strada». Egualmente violato sarebbe l'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata «introduce un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti economici privati, idonei e abilitati allo svolgimento dell'attività di soccorso stradale, e dunque legittimamente operanti nel settore, i quali tuttavia non possono intervenire sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali in assenza di preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada», così determinando una disparità «priva di una chiara giustificazione riconducibile alla natura del servizio prestato, dal momento che entrambe le categorie di operatori sono parimenti abilitate allo svolgimento delle medesime operazioni di soccorso».

Infine, l'art. 175, comma 12, cod. strada - si sostiene - «non distingue in modo chiaro tra interventi di assistenza tecnica in luogo sicuro (ad es. piazzola di emergenza) e interventi di rimozione/traino, estendendo indiscriminatamente il regime autorizzatorio», ciò che comporta «una lesione dei principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 Cost.), di libertà personale, (art. 13 Cost.), di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e una violazione di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.) poiché vengono vietate arbitrariamente attività tecniche lecite svolte in contesti che non compromettono la sicurezza della circolazione e, allo stesso, tempo si determina una disparità di trattamento tra operatori dalle caratteristiche simili».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

2.1.- L'esito dell'inammissibilità è motivato sotto più profili.

In primo luogo, si assume che l'ordinanza di rimessione - della quale viene anche stigmatizzata la carenza di «linearità argomentativa» - avrebbe «omesso di indicare i dati essenziali del processo presupposto che consentano, seppur sotto il criterio della mera plausibilità, il controllo sull'effettiva rilevanza» della questione sollevata. Infatti, non risulterebbe indicato «se il soccorso sia stato operato da una società autorizzata a tale attività (nelle strade a viabilità ordinaria) o da un privato, se con un intervento di un carro attrezzi omologato per l'attività di assistenza e munito di pianale (e non di forche), come prevede l'art. 157 [recte: 175] C.d.S., comma 7, lett. a), che vieta il traino dei veicoli, se su un veicolo incidentato o solo in avaria».

In secondo luogo, l'esito dell'inammissibilità andrebbe affermato «per omessa ricostruzione del quadro normativo presupposto» (dubitando il giudice *a quo* della legittimità costituzionale della norma censurata «senza alcuna, pur minima, analisi del contesto in cui essa è inserita, della *ratio* che la ispira e senza tener conto delle norme generali in materia di circolazione sulle autostrade o sulle superstrade»), oltre che «per omessa sperimentazione della conformità costituzionale della norma censurata e per motivazione generica ed insufficiente sui parametri costituzionali evocati».

In particolare, non si comprenderebbe «quale possa essere, anche in astratto, l'asserita violazione dell'art. 13 della Cost. sulla libertà di circolazione che non viene in alcun modo in rilievo con la norma censurata, atteso che essa vieta l'attività di soccorso stradale e di rimozione dei veicoli, nelle autostrade e nelle superstrade, ai soggetti non autorizzati dall'ente proprietario», donde «la manifesta irrilevanza del parametro evocato».

Altrettanto, poi, sarebbe a dirsi quanto all'asserita violazione dell'art. 41 Cost., censura basata sull'assunto che la norma suddetta darebbe luogo a «una limitazione sproporzionata e indeterminata alla libertà di iniziativa economica privata, affidando alla discrezionalità dell'ente proprietario della strada il potere di concedere o negare autorizzazioni, senza criteri oggettivi fissati dalla legge, e senza adeguate garanzie procedurali». Per contro, diversamente da «quanto opinato dal rimettente al ricorrere delle condizioni stabilite dalla legge e dalla Direttiva [del Ministro dei lavori pubblici] del 24.05.1999 n. 4956 [recte: 3279], qualunque operatore in possesso delle dotazioni di personale e mezzi idonei può ottenere il rilascio dell'autorizzazione (l'attività di che trattasi è qualificata dalla citata Direttiva di pubblico servizio), con la sola imposizione di vincoli conformativi in relazione al bene giuridico sotteso (la sicurezza nella circolazione dei veicoli)». Parimenti generiche sarebbero le paventate violazioni degli artt. 3 e 97 Cost., così come l'affermazione di chiusura del rimettente, secondo cui la norma censurata «non distingue in modo chiaro tra interventi di assistenza tecnica in luogo sicuro (ad es. piazzola di emergenza) e interventi di rimozione/traino, estendendo indiscriminatamente il regime autorizzatorio».

Infine, sempre sul piano dello scrutinio di rilevanza della questione, l'Avvocatura dello Stato evidenzia «l'anomalia procedimentale che emerge dall'ordinanza di promovimento atteso che il giudice *a quo*, pur dichiarando di sospendere il processo, come espressamente disposto dall'art. 12 della Legge del 1° marzo 1953, n. 87, ha, invece, disposto la prosecuzione dell'istruzione della causa medesima, fissando la successiva udienza, pur nella verosimile pendenza del presente giudizio incidentale, avvertendo le parti che la loro successiva assenza condurrebbe all'estinzione del giudizio».

2.2.- In ogni caso, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la questione sarebbe pure manifestamente infondata.



Si rileva, infatti, che l'art. 175 cod. strada - nel quale la norma censurata si inserisce - «regola le condizioni e limitazioni della circolazione sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali», prevedendo, tra l'altro, «il divieto di circolazione di taluni mezzi, oltre che dei pedoni e degli animali, su tali strade, il divieto di traino di veicoli che non siano rimorchi sulle aree di servizio o di parcheggio e in ogni altra pertinenza autostradale, e per quanto qui rileva direttamente l'attività di soccorso stradale e di rimozione dei veicoli su tali strade». In tale contesto, poi, è stabilito che nel «caso di veicolo in avaria è obbligatorio l'intervento di un carro attrezzi munito di pianale (e non di forche)», stante il divieto generale di traino dei veicoli di cui al comma 7, lettera *a*), del medesimo art. 175. Al riguardo, peraltro, l'art. 374 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada) precisa che - sottolinea l'Avvocatura dello Stato - l'attività di soccorso stradale e di rimozione sulle autostrade può essere affidata in concessione dall'ente proprietario della strada a soggetti autorizzati, mentre l'Appendice IV al Titolo I, relativa all'art. 12 del medesimo regolamento, per parte propria, disciplina le caratteristiche costruttive e funzionali degli autoveicoli ad uso speciale per il soccorso stradale. Si tratta, peraltro, di disciplina che, prosegue ancora l'Avvocatura, «si riferisce esclusivamente all'attività di soccorso stradale sulle autostrade e sulle loro pertinenze (aree di servizio, svincoli etc.)», trovando, dunque, «pacifica ragion d'essere nel fatto che sulle autostrade la velocità consentita è superiore a quella prevista per la viabilità ordinaria», sottratta, invece, a tale disciplina. A ciò si aggiunga, poi, la duplice circostanza che «sia lo stazionamento sulla carreggiata di veicolo fermo (per avaria o sinistro) sia la rimozione sono estremamente pericolosi anche in considerazione del fatto che sulle autostrade gli accessi di ingresso e uscita sono meno frequenti che non sulla viabilità ordinaria»; inoltre, dalla sede autostradale «è necessario rimuovere nel tempo più breve possibile i veicoli fermi, per qualunque causa», in ragione dell'«estremo pericolo per la circolazione degli altri veicoli, oltre degli occupanti del veicolo stesso».

Per tali ragioni, quindi, «si giustifica, anzi si impone, la previsione recata dalla norma oggetto di censura», posto che si rendono necessarie «regole stringenti per gli enti gestori, in quanto funzionali a individuare soggetti muniti di particolare capacità tecnica, struttura organizzativa, risorse e personale qualificato e preparato ad effettuare un intervento di soccorso in piena sicurezza per gli utenti dell'autostrada». Si è, pertanto, in presenza di «legittime deroghe alla libertà di iniziativa privata economica, che può e deve essere limitata, per ragioni di sicurezza», fermo, inoltre, restando «che queste regole non lasciano ai gestori assoluta discrezionalità, atteso che l'intervento di soccorso è doveroso, qualificandosi servizio pubblico essenziale, e la scelta dell'operatore viene condotta sulla base dei criteri sopra indicati».

In conclusione, secondo l'Avvocatura dello Stato, la norma censurata non ha «la funzione di contingentare l'esercizio dell'attività di soccorso selezionando all'ingresso gli operatori attraverso la fissazione di restrizioni quantitative», in quanto al sussistere delle «condizioni stabilite dalla legge e dalla direttiva sopra indicata qualunque operatore in possesso di dotazioni di personale e mezzi idonei può ottenere il rilascio dell'autorizzazione senza l'imposizione di particolari vincoli se non quelli conformativi in relazione al bene giuridico sotteso all'esercizio dell'attività a rilevanza pubblica».

Dovrebbe, pertanto, escludersi, sempre secondo l'interveniente, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. (del tutto inconferente risultando, come già detto, il parametro di cui all'art. 13 Cost.), così come dell'art. 41 Cost., atteso che alla stregua della giurisprudenza costituzionale deve considerarsi «legittima la restrizione della libertà di iniziativa economica se giustificata dall'utilità sociale a condizione che gli interventi del Legislatore non proseguano [*recte*: perseguano] tale utilità mediante misure palesemente incongrue e che sussista un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'ingerenza nel diritto individuale al godimento dei beni».

Considerato in diritto

3.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 13, 41 e 97 Cost. - questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, cod. strada, «nella parte in cui subordina l'attività di soccorso stradale e la rimozione dei veicoli a preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada, esonerando da tale obbligo esclusivamente le Forze armate e di polizia».

3.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a decidere un ricorso proposto per conseguire l'annullamento di un'ordinanza prefettizia che ha ingiunto al ricorrente nel giudizio *a quo* il pagamento di una sanzione amministrativa, comminatagli in ragione della violazione del suddetto art. 175, comma 12, cod. strada, per avere il medesimo effettuato, su piazzola di sosta lungo la tangenziale di Napoli, un soccorso stradale non autorizzato dall'ente gestore della strada.

Nella prospettiva del giudice *a quo*, pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma suddetta - che il ricorrente ha eccepito in riferimento agli artt. 41 e 13 Cost. - avrebbe come conseguenza l'accoglimento



del ricorso e l'annullamento della sanzione. Condivide, infatti, il Giudice di pace partenopeo il dubbio di legittimità costituzionale prospettato con riferimento a tali parametri, ritenendo che «i diritti costituzionali non possono essere soppressi da alcuna norma legislativa», sicché l'autorizzazione prevista dalla norma censurata dovrebbe cedere «di fronte al diritto dell'automobilista in avaria di farsi assistere dalla persona o dalla ditta di propria fiducia, non essendo presente nel nostro ordinamento alcuna norma che lo vieti». In particolare, secondo il rimettente, l'art. 175, comma 12, cod. strada sarebbe «in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, in quanto costituisce una limitazione sproporzionata e indeterminata alla libertà di iniziativa economica privata, affidando alla discrezionalità dell'ente proprietario della strada il potere di concedere o negare autorizzazioni, senza criteri oggettivi fissati dalla legge, e senza adeguate garanzie procedurali». Del pari, la norma suddetta violerebbe pure «l'art. 13 della Costituzione, che sancisce il diritto inviolabile alla libertà personale, la quale non può essere limitata se non nei casi e modi previsti dalla legge e con garanzie determinate a tutela dell'interessato», in quanto la preventiva autorizzazione da essa imposta, là dove impedisce «al cittadino in avaria di farsi assistere liberamente dalla persona o dalla ditta di propria fiducia», configura «una compressione non giustificata e sproporzionata di tale libertà personale».

Inoltre, ad avviso del giudice rimettente, la disposizione censurata presenterebbe profili ulteriori di illegittimità costituzionale, rispetto a quelli denunciati dal ricorrente nel giudizio *a quo*. Essa, difatti, violerebbe pure «i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, primo [recte: secondo] comma, della Costituzione, in quanto prevederebbe una selezione fra operatori autorizzati al soccorso stradale, tutti in possesso delle medesime competenze e capacità, da applicare senza alcun margine di discrezionalità, anche vincolata, che potrebbe risultare inadeguato rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore per la tutela dell'automobilista e degli altri utenti della strada». Egualmente violato sarebbe l'art. 3 Cost., in quanto la norma in esame «introduce un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti economici privati, idonei e abilitati allo svolgimento dell'attività di soccorso stradale, e dunque legittimamente operanti nel settore, i quali tuttavia non possono intervenire sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali in assenza di preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada», così determinando una disparità «priva di una chiara giustificazione riconducibile alla natura del servizio prestato, dal momento che entrambe le categorie di operatori sono parimenti abilitate allo svolgimento delle medesime operazioni di soccorso».

Infine, il rimettente censura la norma suddetta anche perché «non distingue in modo chiaro tra interventi di assistenza tecnica in luogo sicuro (ad es. piazzola di emergenza) e interventi di rimozione/traino, estendendo indiscriminatamente il regime autorizzatorio», ciò che comporta «una lesione dei principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 Cost.), di libertà personale, (art. 13 Cost.), di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e una violazione di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.) poiché vengono vietate arbitrariamente attività tecniche lecite svolte in contesti che non compromettono la sicurezza della circolazione e, allo stesso, tempo si determina una disparità di trattamento tra operatori dalle caratteristiche simili».

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel presente giudizio, si è opposto all'accoglimento della questione, sollevando, preliminarmente, diverse eccezioni di inammissibilità.

Innanzitutto, viene denunciata la carenza di «linearità argomentativa» dell'ordinanza di rimessione, la quale avrebbe «omesso di indicare i dati essenziali del processo presupposto che consentano, seppur sotto il criterio della mera plausibilità, il controllo sull'effettiva rilevanza», della questione sollevata, in particolare non risultando indicato «se il soccorso sia stato operato da una società autorizzata a tale attività (nelle strade a viabilità ordinaria) o da un privato, se con un intervento di un carro attrezzi omologato per l'attività di assistenza e munito di pianale (e non di forche), come prevede l'art. 157 [recte: 175] C.d.S., comma 7, lett. a), che vieta il traino dei veicoli, se su un veicolo incidentato o solo in avaria».

Viene, inoltre, dedotta la «omessa ricostruzione del quadro normativo presupposto», oltre alla presenza di una «motivazione generica ed insufficiente sui parametri costituzionali evocati».

A tali rilievi, poi, fa seguito la contestazione della «anomalia procedimentale» che caratterizzerebbe il giudizio *a quo*, dato che il rimettente ha dichiarato di averlo sospeso, ma poi ha disposto darsi corso all'istruzione della causa, avvertendo le parti che la loro successiva assenza condurrebbe all'estinzione del giudizio.

Nel merito, infine, si sostiene che il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento del servizio di soccorso stradale è subordinato a un complesso di previsioni normative, rispondenti alla necessità di salvaguardare la sicurezza della circolazione, ciò che costituirebbe un limite posto alla libertà di iniziativa economica in funzione di un obiettivo di utilità sociale, senza, quindi, che possa farsi questione di disparità di trattamento tra operatori nel medesimo settore, donde la non fondatezza delle censure di violazione degli artt. 41, 3 e 97 Cost., mentre il parametro di cui all'art. 13 Cost. sarebbe addirittura inconfidente.

5.- In limine vanno esaminate le eccezioni preliminari sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, che sono tutte da respingere, all'infuori di quella che prospetta l'inammissibilità della censura di violazione dell'art. 13 Cost.



5.1.- Va, infatti, disatteso il rilievo secondo cui il giudice *a quo* avrebbe «omesso di indicare i dati essenziali del processo presupposto che consentano, seppur sotto il criterio della mera plausibilità, il controllo sull'effettiva rilevanza» della questione sollevata. Invero, benché l'ordinanza rechi una scarna descrizione della vicenda oggetto del giudizio *a quo*, i suoi dati essenziali risultano - allo scopo dell'illustrazione della rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale - sufficientemente delineati. Il giudice rimettente ha riferito esservi stato, nella specie, il soccorso di un'autovettura su di una piazzola di un tratto della rete autostradale (segnatamente, quello contrassegnato come «A56», corrispondente alla cosiddetta Tangenziale di Napoli), comportante l'irrogazione di una sanzione amministrativa a carico del soggetto che ebbe ad effettuarlo, in quanto non autorizzato all'attività di soccorso e rimozione; sicché, ove non sussistesse la necessità, prevista dalla norma censurata, di una preventiva autorizzazione per l'espletamento di tale attività, il provvedimento sanzionatorio sarebbe illegittimo.

Del pari, va disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione per omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, giacché la disamina dello stesso è destinata ad assumere rilievo, semmai, ai fini dello scrutinio del merito delle censure di illegittimità costituzionale, rivelando le finalità e i presupposti di operatività propri della norma censurata.

Né, infine, l'inammissibilità della questione può discendere dalla mancata sospensione del giudizio *a quo* (e dall'eventualità - prospettata dallo stesso rimettente nella sua ordinanza - che esso possa estinguersi per inattività delle parti), dato che ai sensi dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale la «sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale».

5.2. - Merita, invece, accoglimento l'eccezione di inammissibilità della censura di violazione dell'art. 13 Cost.

Invero, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre correlato la limitazione della libertà personale, alla quale fa riferimento la norma costituzionale testé menzionata, o a «una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo che ne consegue abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile», correlando la violazione dell'art. 13 Cost. alla «costrizione a subire interventi di una qualche rilevanza sul proprio corpo», oppure a misure impositive di obblighi che hanno «un effetto di “degradazione giuridica” dell'interessato», ma sempre a condizione «che gli obblighi in questione risultino di tale intensità da poter essere equiparati a quell'assoggettamento della persona all'altrui potere», in cui si concreta la violazione della garanzia dell'*habeas corpus*» (da ultimo, tra le molte, sentenza n. 203 del 2024).

Nel caso di specie, per vero, risultano assenti - già nella stessa prospettazione del giudice *a quo* - entrambi tali profili, non potendo ritenersi che la limitazione che viene imposta, dalla norma censurata, alla libertà di scelta del soggetto da cui farsi soccorrere comporti «coazione fisica» o «effetti di degradazione» della dignità di chi tale limitazione subisca. E ciò, in particolar modo, ove si consideri che il legislatore - al fine precipuo di assicurare che lo svolgimento della circolazione stradale avvenga in modo da salvaguardare la sicurezza degli utenti della strada - ha imposto, nel tempo, misure che hanno superato il vaglio di compatibilità con l'art. 13 Cost., sicuramente comportanti, invece, una qualche forma di «coazione fisica» degli interessati, come l'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza per gli automobilisti e i loro trasportati (ordinanza n. 49 del 2009) e del casco protettivo per i motociclisti (sentenza n. 180 del 1994).

6.- Ciò detto, passando a esaminare le altre censure - quelle di violazione degli artt. 3, 41 e 97 Cost. - sollevate dal rimettente, prodromica a tale disamina risulta proprio la ricostruzione del quadro normativo di riferimento in cui la norma censurata si va a inserire.

6.1.- Punto di partenza di tale analisi sono gli artt. 12 e 374 del d.P.R. n. 495 del 1992. Orbene, l'art. 12 individua gli autoveicoli «adibiti al soccorso e alla rimozione di veicoli», qualificandoli come «ad uso speciale per il soccorso stradale», rinviando per la descrizione delle loro «caratteristiche costruttive e funzionali» all'Appendice IV al Titolo I del medesimo d.P.R.; per parte propria, invece, l'art. 374 stabilisce che l'«attività di soccorso stradale e di rimozione di veicoli sulle autostrade può essere affidata in concessione dall'ente proprietario della strada a soggetti autorizzati all'esercizio delle attività di autoriparazione di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 122».

Non estraneo, inoltre, a tale quadro, con riferimento specifico al soccorso in autostrada, è, poi, il disposto di cui alla lettera *a*), del comma 7, del medesimo art. 175 cod. strada. Esso, infatti, stabilisce - con previsione che deroga gli artt. 63 e 165 del medesimo codice (dai quali si ricava la possibilità, in altre sedi stradali, del traino cosiddetto «di fortuna» del veicolo in avaria, allorché si versi in «incombente situazione di emergenza») - che sulle «carreggiate, sulle rampe, sugli svincoli, sulle aree di servizio o di parcheggio e in ogni altra pertinenza autostradale è vietato [...] trainare veicoli che non siano rimorchi», salvo che tale attività non sia svolta, appunto, dai soggetti autorizzati ai quali fa riferimento la norma censurata. Tale complesso di previsioni, peraltro, risulta specificamente richiamato nella direttiva del Ministero dei lavori pubblici n. 3279 del 1999, la quale sottolinea che «[s]ia lo stazionamento sulla carreggiata di un veicolo fermo (per avaria o per incidenti) che la rimozione del veicolo stesso sono estremamente pericolosi anche



perché sulle autostrade gli accessi di ingresso e di uscita dal tracciato sono molto meno frequenti che non sulla viabilità ordinaria», soggiungendo che «sulle autostrade è necessario rimuovere “nel più breve tempo possibile” il veicolo fermo (per qualsiasi motivo) in quanto causa di estremo pericolo per la circolazione degli altri veicoli oltre che degli occupanti il veicolo in avaria». È, pertanto, in questa prospettiva che nelle autostrade - e nelle strade extraurbane principali, secondo quanto recita la rubrica dell'art. 175 cod. strada - il soccorso stradale e la rimozione dei veicoli sono consentiti, in base a quanto previsto dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale, solo agli enti e alle imprese autorizzati dal proprietario delle strade.

Inoltre, la medesima direttiva ministeriale, al punto 6, fa carico agli enti proprietari o concessionari delle autostrade, allorché essi abbiano affidato a terzi - previa autorizzazione, appunto - l'espletamento del servizio, e ciò «al fine di garantire l'uniformità» dello stesso, di «accertare l'esistenza dei requisiti prescritti in capo ai soggetti richiedenti, controllandone durante il periodo di validità dell'autorizzazione il loro permanere per tutte le tratte autostradali di competenza». In particolare, proprietari o concessionari delle autostrade devono: «a) verificare l'idoneità della struttura organizzativa; b) verificare la disponibilità di risorse, di personale particolarmente qualificato e di mezzi adeguati al servizio; c) stabilire tempi e modalità di intervento; d) controllare il rispetto dei tempi e delle modalità di intervento [;] e) accertare la qualità e l'identità degli operatori abilitati a svolgere il servizio». Infine, essi dovranno pure «individuare ed indicare, negli atti di convenzione con i soggetti autorizzati, l'organizzazione dei mezzi e del personale qualificato per il soccorso, con riguardo anche alla identificazione dei carri di soccorso tramite opportuna colorazione».

Collocandosi, dunque, l'art. 175, comma 12, cod. strada in tale complessivo ambito normativo, può dirsi che la sua *ratio* - come ritenuto, del resto, anche dalla giurisprudenza di legittimità - «risiede nella particolare natura dell'attività svolta dal privato, che richiede una particolare competenza e specifici requisiti, dovendo intervenire in un contesto in cui è consentita una velocità superiore rispetto ai centri abitati», sottolineandosi, altresì, che, «in caso di sinistri stradali o di avaria del mezzo, si versa in condizioni di maggiore pericolosità per gli utenti della strada» (Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 11 novembre 2024, n. 28948).

6.2.- Da quanto precede, pertanto, deriva la non fondatezza delle censure di violazione degli artt. 41, 3 e 97 Cost.

6.2.1.- Secondo il rimettente, la norma censurata costituirebbe «una limitazione sproporzionata e indeterminata alla libertà di iniziativa economica privata, affidando alla discrezionalità dell'ente proprietario della strada il potere di concedere o negare autorizzazioni, senza criteri oggettivi fissati dalla legge, e senza adeguate garanzie procedurali», ciò che determinerebbe «un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti economici privati, idonei e abilitati allo svolgimento dell'attività di soccorso stradale», con riflessi sugli stessi «principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione».

Senonché, l'assunto sul quale si fondano siffatte censure risulta smentito dall'intero quadro normativo di riferimento, come sopra delineato.

Infatti, il potere di concedere o negare le autorizzazioni viene esercitato non sulla base di una discrezionalità assoluta, ma alla stregua di una serie di specifiche previsioni normative, come puntualizzate dalla suddetta direttiva ministeriale, implicanti, tra l'altro, la verifica che i mezzi nella disponibilità degli aspiranti all'esercizio del servizio di soccorso e rimozione di veicoli presentino «caratteristiche costruttive e funzionali» ben precise, onerandosi, inoltre, gli enti autorizzanti di una serie di controlli ulteriori anche nel corso dello svolgimento del rapporto instaurato con i soggetti autorizzati.

D'altra parte, che ai sensi della complessiva normativa sopra illustrata l'attività di soccorso stradale meccanico - indicata con l'acronimo “SSM” - esercitato sulle tratte autostradali sia assoggettata ad un regime solo autorizzatorio, e non concessorio, «per effetto del quale l'espansione della posizione soggettiva del soggetto richiedente è condizionata esclusivamente all'accertamento del possesso dei requisiti indicati nelle citate disposizioni ministeriali» (e di legge), è conclusione suffragata dalla giurisprudenza amministrativa. Difatti, essa sottolinea che, a ritenere diversamente, si determinerebbe, in tale ambito, «un passaggio dall'attuale sistema di concorrenza nel mercato (ovvero, di concorrenza fra operatori tutti egualmente in possesso del titolo autorizzatorio) ad un sistema di concorrenza per il mercato (connotato da una “barriera” all'accesso integrata dall'aggiudicazione delle previste procedure di selezione; e, quindi, dall'esigenza per gli operatori che vogliono “entrare” di attuare un confronto competitivo in sede di presentazione delle offerte al fine di poter conseguire l'ingresso allo svolgimento dei servizi di SSM)» (così il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sezione prima, sentenze 8 maggio 2009, n. 5005 e n. 4994; in senso analogo - nel respingere gli appelli esperiti avverso tali decisioni - Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 20 novembre 2013, n. 5501 e n. 5500).

Tali rilievi, pertanto, escludono che gli operatori del settore - a dispetto di quanto opina il rimettente - siano, per così dire, “in balia” degli enti proprietari delle strade.

6.2.2.- Infine, che la limitazione imposta alla libertà di iniziativa economica derivante dalla norma censurata - una volta ricostruitane la portata (e le finalità) alla stregua dell'intero plesso normativo in cui si inserisce - sia rispondente



a uno scopo di utilità sociale, non appare dubitabile. Vale, infatti, anche per l'art. 175, comma 12, cod. strada quanto affermato già in passato da questa Corte con riferimento ad altre norme volte a garantire il sicuro svolgimento della circolazione dei veicoli. Ovvero che anch'essa «persegue - seppure in via mediata - la finalità generale che è tipica delle disposizioni concernenti la sicurezza stradale», e cioè quella, «connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione», sicché, rispondendo «a esigenze di sicurezza delle strade (e quindi alla sicurezza degli utenti: art. 41, secondo comma, della Costituzione)», attiene alla «protezione di valori primari attinenti alla persona», il cui rispetto «è il limite insuperabile di ogni attività economica» (sentenza n. 152 del 2010, in senso analogo pure sentenza n. 548 del 1990).

Una prospettiva, questa, che è del resto accolta anche dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «l'autorizzazione dell'ente proprietario e gestore della strada, chiaramente volto a controllare le capacità e le modalità di intervento di chi chiede l'autorizzazione, risponde ad un evidente interesse di garantire la viabilità e sicurezza degli utenti, con la conseguenza che il limite che esso pone alla attività economica, peraltro non assoluto ma relativo, non può dirsi né ingiustificato né irragionevole» (Corte di cassazione, seconda sezione civile, sentenza 16 ottobre 2007, n. 21742).

Queste considerazioni, dunque, comportano il rigetto delle censure di violazione degli artt. 41, 3 e 97 Cost., e ciò pure con riferimento all'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della norma censurata ipotizzato dal rimettente, che investe la stessa là dove «non distingue in modo chiaro tra interventi di assistenza tecnica in luogo sicuro (ad es. piazzola di emergenza) e interventi di rimozione/traino, estendendo indiscriminatamente il regime autorizzatorio». Invero, l'esigenza - che si è visto essere sottesa alla norma censurata - di assicurare la sicurezza della circolazione su autostrade (e strade extraurbane), prevedendo un regime di autorizzazione all'espletamento degli interventi di soccorso e rimozione dei veicoli, risulta correlata alla intrinseca pericolosità di tale attività, sicché non vi è ragione per operare una distinzione in relazione alla natura degli interventi o al luogo della loro esecuzione (come ipotizza, invece, il rimettente). E ciò, oltretutto, anche in considerazione del fatto sia che la nozione di sede autostradale «non può essere limitata alle sole corsie di percorrenza ed alla corsia di sosta di emergenza, ma riguarda tutte le opere presenti nel percorso autostradale, funzionali alla sicurezza degli automobilisti», sia che il soccorso risulta prodromico all'attività di rimozione «che per forza di cose deve essere svolta mediante la percorrenza della autostrada» (così, nuovamente, la già citata Cass. n. 21742 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 12, del d.lgs. n. 285 del 1992, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost. dal Giudice di pace di Napoli, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 66

Sentenza 23 marzo - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Soggetto condannato che versi in condizione di grave infermità irreversibile - Possibilità che il tribunale di sorveglianza, invece che disporre il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, adotti un provvedimento di non luogo a procedere all'esecuzione stessa - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa nonché del principio della finalità rieducativa della pena e di quello, anche convenzionale, di ragionevole durata del processo di sorveglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 147.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 24, 27, terzo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

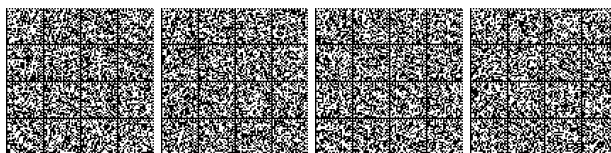
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 147 del codice penale, promosso dal Tribunale di sorveglianza di Bologna, nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M. G., con ordinanza del 30 aprile 2025, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 aprile 2025, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2025, il Tribunale di sorveglianza di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, 27, terzo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dell'art. 147 del codice penale, nella parte in cui non prevede che «[s]e, a seguito degli accertamenti esperiti, ove occorra anche mediante perizia, risulta che lo stato psicofisico del condannato è tale da impedire la cosciente sottoposizione all'esecuzione della pena e che tale stato è irreversibile, il giudice pronuncia ordinanza di non luogo a procedere o ordinanza di [non] doversi procedere».



2.- Il Tribunale di sorveglianza di Bologna premette che il procedimento riguarda un condannato alla pena di tre anni e sei mesi di reclusione per numerosi delitti condensati in ventotto capi di imputazione. Il condannato, all'epoca dell'emissione dell'ordine di carcerazione, aveva avanzato domanda di detenzione domiciliare presso il domicilio di famiglia; erano tuttavia sopravvenuti nel corso del giudizio, a peggiorare il quadro della situazione, il decesso della moglie, che lo assisteva giacché affetto da malattie invalidanti, nonché un progressivo deterioramento delle condizioni di salute dell'istante, conseguentemente inserito in una struttura privata per anziani, ove riceveva saltuarie visite da parte della figlia.

I difensori del condannato hanno così prospettato la sussistenza di una situazione di radicale incompatibilità delle condizioni del loro assistito con qualsiasi forma di esecuzione della pena, anche con modalità extramurarie. La persona è infatti affetta da deficit cognitivi e di deambulazione (il rimettente richiama la certificazione medica e i referti che documentano il quadro clinico), non esprime alcuna pericolosità sociale residua, è attualmente collocata presso una struttura per anziani, incapace di svolgere percorsi di tipo risocializzante, riconducibili all'affidamento in prova ai servizi sociali ex art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà); la stessa applicazione della detenzione domiciliare sarebbe incompatibile con l'attuale ricovero nella medesima struttura che le fornisce la necessaria assistenza sanitaria continuativa e specialistica.

3.- Il Tribunale di sorveglianza di Bologna riferisce, a conforto dei propri apprezzamenti circa l'impossibilità di perseguire le finalità dell'esecuzione, anche le risultanze dell'indagine socio familiare svolta dall'Ufficio di esecuzione penale esterna, sulla base del colloquio avuto con la figlia del condannato, che hanno indotto lo stesso Ufficio a richiedere la sospensione o il differimento della pena.

L'ordinanza di remissione ricorda, poi, le condizioni previste per la concessione del rinvio obbligatorio (art. 146 cod. pen.) e del rinvio facoltativo (art. 147 cod. pen.) dell'esecuzione della pena (peraltro da ultimo modificate dall'art. 15, comma 1, lettere a e b, del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario», convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80), del differimento o della sospensione dell'esecuzione per infermità psichica sopravvenuta al condannato (art. 148 cod. pen.), nonché della detenzione domiciliare «umanitaria» o «in deroga» (art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit.), istituito inteso nella sentenza di questa Corte n. 99 del 2019 come strumento configurabile in modo variabile, che consente di salvaguardare il diritto alla salute del detenuto e le esigenze di difesa della collettività.

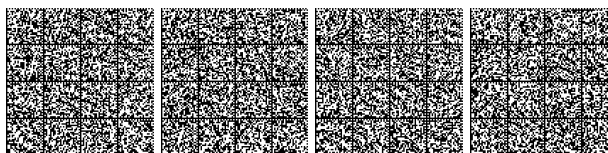
3.1.- Tanto premesso, il Tribunale rimettente osserva che nel caso sottoposto al suo esame non risulta applicabile l'istituto del differimento obbligatorio dell'esecuzione della pena di cui all'art. 146, numero 3), cod. pen., versando il condannato in una situazione di grave infermità psicofisica, e non di malattia così avanzata da non rispondere più ai trattamenti disponibili e alle terapie curative.

Ad avviso del giudice *a quo*, il condannato si trova, piuttosto, nella condizione che giustifica il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena di cui all'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen., ovvero in una condizione di grave infermità fisica, non sussistendo il concreto pericolo della commissione di delitti da parte dello stesso. Ciò rende anche inoperante la misura alternativa, meno favorevole rispetto al differimento, della detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter, comma 1, ordin. penit.

Disponendo il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, il Tribunale di sorveglianza di Bologna evidenzia che dovrebbe fissare un termine, alla cui scadenza occorrerebbe procedere a una rivalutazione delle condizioni che sorreggono l'ulteriore differimento, sebbene la fattispecie contemplata dal numero 2) dell'art. 147, primo comma, cod. pen., a differenza delle altre ipotesi enumerate nella stessa disposizione, non individui tale termine. La necessità della fissazione di un termine al differimento si rivelerebbe irragionevole allorché, come nel caso in esame, la causa del differimento derivi da una condizione di grave infermità non transitoria, né suscettibile di miglioramento, bensì irreversibile: il tribunale di sorveglianza sarebbe così costretto a ripetere ciclicamente le verifiche sulla permanenza delle ragioni di salute che legittimano il rinvio dell'esecuzione fino alla morte del condannato.

L'ordinanza di remissione lamenta, perciò, che il sistema non preveda «una ipotesi di rinuncia all'esecuzione della pena», allorché ci si trovi in presenza di una stabile impossibilità di procedere all'esecuzione «per incapacità irreversibile della persona» a essere sottoposta alla pena stessa.

3.2.- Il rimettente ritiene che il quadro delle questioni prospettate sia assimilabile a quello relativo alla capacità dell'imputato di partecipare al processo, delineato negli artt. da 70 a 72-bis del codice di procedura penale, con riferimento al cosiddetto «problema degli eterni giudicabili», oggetto dapprima delle sentenze di questa Corte n. 23 del 2013 e n. 45 del 2015 e, da ultimo, della sentenza n. 65 del 2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 72-bis, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui riferiva la definizione del procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato mediante sentenza di non luogo a procedere o sentenza di non doversi procedere all'irreversibile



stato «mentale», anziché a quello «psicofisico» (e, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale degli artt. 70, comma 1, 71, comma 1, e 72, commi 1 e 2, cod. proc. pen., nella parte in cui si riferivano allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico»).

Ad avviso del giudice *a quo*, la disciplina vigente, non prevedendo che, a fronte dell'accertamento nei confronti del condannato di uno stato di irreversibile incapacità psicofisica, il giudice possa non già differire l'esecuzione della pena, con continue, periodiche rivalutazioni, ma dichiarare non luogo a provvedere per impossibilità dell'esecuzione stessa, si presterebbe ai medesimi rilievi in punto di irragionevolezza intrinseca, di violazione del diritto di difesa e di violazione della ragionevole durata del processo, già accertati con riferimento alla incapacità processuale dell'imputato, ai sensi dei richiamati artt. 70-72-*bis* cod. proc. pen.

3.3.- L'ordinanza di remissione si sofferma, quindi, sulla assimilabilità delle situazioni dell'incapacità dell'imputato di essere sottoposto a processo e dell'incapacità del condannato di essere sottoposto a esecuzione penale. Giustificare un diverso trattamento di tali situazioni in base all'esigenza della indefettibilità della pena a fronte dell'accertata responsabilità del condannato, che invece manca per l'imputato, non terrebbe conto che comunque, di fatto, l'esecuzione nei confronti del condannato non pericoloso affetto da irreversibile incapacità psicofisica viene differita fino alla morte dello stesso.

Viceversa, in presenza di una siffatta irreversibile incapacità psicofisica, tanto dell'imputato che del condannato, si verifica un'analoga partecipazione dell'interessato al processo che lo riguarda, benché lo stesso sia privo delle facoltà di «coscienza, pensiero, percezione, espressione» valorizzate dalla richiamata giurisprudenza costituzionale e da preservare anche per il procedimento esecutivo-trattamentale.

Lo strumento del differimento dell'esecuzione risulterebbe, piuttosto, adeguato per fattispecie connotate dalla presenza di termini naturali o rispetto a condizioni reversibili. Al differimento dell'esecuzione della pena si correla, inoltre, il rinvio della decorrenza del tempo necessario per la sua estinzione (art. 172, quinto comma, cod. pen.), effetto che per il giudice *a quo* tramuterebbe i condannati irreversibilmente colpiti da incapacità psicofisica in «eterni esecutabili».

3.4.- Il rimettente enuncia, inoltre, le ragioni di contrasto della disposizione censurata con il diritto di difesa del condannato nel procedimento di sorveglianza, delineato quale «ulteriore tassello della giurisdizione penale», ove lo stesso sia privo della capacità di stare in giudizio. Prospetta anche il vulnus provocato dalla disposizione in esame al principio di ragionevole durata del processo di sorveglianza (principio operante anche in sede di esecuzione di un giudizio, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo), inevitabilmente comportante, ove sussistano condizioni di incapacità irreversibile del condannato e fino alla morte dello stesso, un susseguirsi di provvedimenti di differimento dell'esecuzione della pena senza mai arrivare a definire il *thema decidendum* sostanziale.

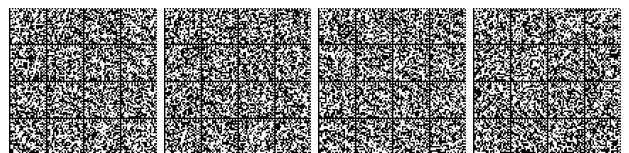
3.5.- L'ordinanza di remissione individua, pertanto, quale soluzione costituzionalmente adeguata per porre rimedio ai profili di illegittimità costituzionale esposti quella di stabilire in materia, con una pronuncia additiva, una normativa modellata sul disposto dell'art. 72-*bis* cod. proc. pen., che, cioè, in caso di accertata e irreversibile incapacità di sottoposizione a esecuzione penale del condannato, consenta di dichiarare non luogo a provvedere all'esecuzione della pena.

3.6.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente osserva che il condannato versa in condizioni di grave infermità psichica e fisica, che giustificano il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena di cui all'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen., e che non sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti da parte dello stesso; sarebbe arbitrario stabilire un termine per il differimento, giacché dette condizioni di infermità sono irreversibili; l'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale, con l'indicata portata additiva, consentirebbe di statuire in via definitiva l'impossibilità di esecuzione della pena e di evitare l'inutile futura reiterazione di analoghi giudizi. Non sarebbe neanche perseguibile un'interpretazione costituzionalmente orientata, se non disponendo un rinvio dell'esecuzione della pena «sino alla morte del condannato, ovvero sino al perdurare delle condizioni di incapacità», il che, tuttavia, realizzerebbe un sostanziale aggiramento della legge.

3.7.- Il Tribunale di sorveglianza di Bologna si sofferma anche sulla adeguatezza della soluzione prospettata non soltanto con riferimento alle esigenze di tutela del singolo rispetto alla pretesa punitiva dello Stato, ma anche rispetto alle esigenze di difesa della collettività. Il rinvio dell'esecuzione della pena nei confronti di chi si trova in condizioni di grave infermità non può essere adottato se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti, sicché l'accoglimento delle questioni sollevate non attenterebbe ai profili di sicurezza pubblica.

Gli accertamenti da svolgere sullo stato psicofisico irreversibile del condannato, tale da impedire la cosciente sottoposizione all'esecuzione della pena, dovrebbero avere la stessa pregnanza di quelli esperiti per verificare se l'imputato è in grado di partecipare coscientemente al processo.

Il provvedimento terminativo di non luogo a procedere avrebbe comunque forma di ordinanza e sarebbe eventualmente revocabile in caso di eventuali e imprevedibili mutamenti nella condizione del condannato, tali da fargli riacquistare la capacità di essere sottoposto ad esecuzione penale.



Ove, infine, il condannato affetto da irreversibili condizioni di infermità denoti tuttora profili di pericolosità sociale, e non ricorrano, pertanto, i presupposti legittimanti il differimento della pena, la soluzione sarebbe data dalla detenzione domiciliare “umanitaria” ex art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., concedibile, appunto, in via surrogatoria, non essendo, peraltro, qui in discussione l’idoneità di tale rimedio sotto il profilo dell’art. 27, terzo comma, Cost. con riferimento a persona che versi in tali condizioni.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili e/o non fondate.

4.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce la manifesta inammissibilità delle questioni per plurime ragioni.

4.1.1.- Le questioni sarebbero innanzi tutto prive di rilevanza in quanto «l’effetto utile voluto dalla normativa, nei termini enunciati anche dal diritto vivente, è già garantito al condannato che, allo stato, è ricoverato in una casa per anziani e versa in regime di sospensione della pena».

L’Avvocatura dello Stato evidenzia, in proposito, che, «ove il giudice avesse disposto la sospensione dell’esecuzione della pena, nei termini espressamente previsti dall’art. 147, n. 2 c.p., il condannato non ne avrebbe subito alcun pregiudizio e l’unico aggravio sarebbe derivato agli uffici, per l’esigenza di verificare periodicamente le condizioni di salute e la pericolosità». Dunque, il giudice *a quo* non avrebbe messo a fuoco quale sarebbe il beneficio che il condannato trarrebbe dall’accoglimento delle questioni, trovandosi già nella condizione di non essere sottoposto all’esecuzione della pena.

4.1.2.- Le questioni sarebbero poi manifestamente inammissibili poiché il rimettente chiede a questa Corte di «inserire una nuova figura di estinzione della pena, o un surrogato di essa, non tipizzata e rimessa al libero apprezzamento del giudice dell’esecuzione». Sarebbe, comunque, impropria la trasposizione sul piano dell’esecuzione della pena dell’esito altrimenti conseguibile in ambito processuale con riferimento agli artt. 70-72 cod. proc. pen., non potendosi la prima concludere con un’«ordinanza di non luogo a procedere».

4.1.3.- Ancora, nell’innesto additivo espressamente richiesto dal rimettente non sarebbe presente il correttivo idoneo ad impedire l’adozione del provvedimento qualora sussista il concreto pericolo della commissione di delitti da parte del condannato (come previsto dall’art. 147, quarto comma, cod. pen.), di cui invece il Tribunale di sorveglianza di Bologna discute nelle argomentazioni dell’ordinanza di remissione.

4.1.4.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la posizione in cui si trova il condannato nel giudizio *a quo* troverebbe adeguata tutela proprio nell’applicazione della detenzione domiciliare ai sensi dell’art. 47-ter, ordin. penit., nei contorni definiti dalla sentenza di questa Corte n. 99 del 2019, applicazione consentita al tribunale di sorveglianza anche quando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 cod. pen.

In ogni modo, secondo la difesa dello Stato, ove pure si ravvisasse il denunciato vuoto normativo, lo stesso andrebbe colmato mediante un intervento del legislatore.

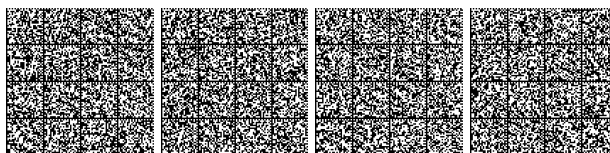
4.1.5.- Le questioni sarebbero, infine, manifestamente inammissibili per omessa motivazione in riferimento ai parametri costituzionali evocati, in particolare quanto agli artt. 3, 24 e 27 Cost., mentre del tutto inconferente sarebbe la motivazione riferibile agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo evocato in relazione all’art. 6 CEDU.

4.2.- Nel merito, la difesa dello Stato conclude per la manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Quanto all’art. 3 Cost., l’analogia con l’incapacità processuale non sarebbe conferente, essendo «del tutto incomparabile la condizione del soggetto sottoposto ad un processo, in relazione al quale emerge una condizione tale da impedire per sempre il recupero di una capacità di partecipare coscientemente a quel processo, rispetto alla circostanza in cui sopravvenga una incapacità di partecipare coscientemente al percorso trattamentale inerente all’esecuzione di una pena».

Esisterebbero comunque nel sistema, come già rilevato, «strumenti alternativi diretti a consentire un bilanciamento tra l’esecuzione della pena e l’insorgere di situazioni patologiche, come la previsione di appositi istituti penitenziari o apposite sezioni (art. 65 della legge [n. 354] del 1975) per i soggetti in determinate condizioni e come la detenzione domiciliare, ampliata dall’art. 47-ter legge 354/1975 e dalla sentenza n. 99 del 2019».

Lo stesso censurato art. 147 cod. pen. «consente al giudice dell’esecuzione chiamato a decidere un ampio margine di apprezzamento volto a contemperare le esigenze della collettività e quelle del condannato in condizioni di salute non compatibili con l’esecuzione della pena».



Non vi sarebbe, dunque, alcun vuoto normativo da colmare con l'auspicata pronuncia additiva, giacché la possibilità di differire l'esecuzione della pena sine die è già prevista, con rivalutazioni periodiche che garantiscono il controllo giurisdizionale sull'effettiva permanenza delle condizioni ostative.

Al contrario, secondo la difesa statale, l'introduzione di un istituto che consenta di dichiarare il non luogo a procedere all'esecuzione della pena nei termini indicati dal giudice *a quo* rischierebbe di compromettere il principio di indefettibilità della sanzione penale, aprendo la strada a valutazioni soggettive e disomogenee rimesse al singolo giudice dell'esecuzione.

È infine oggetto di confutazione nell'atto di intervento la pertinenza dei richiami fatti dal rimettente alla giurisprudenza della Corte EDU sull'esecuzione, la quale riguarda quella volta all'ottenimento del bene della vita tutelato, declinabile anche in ambito penale, e comunque, nel caso di specie, già garantito dalla normativa di riferimento.

La soluzione prospettata dal giudice *a quo*, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe volta unicamente a realizzare «un effetto di semplificazione dell'attività dell'autorità giudiziaria, liberata dall'esigenza di riesaminare periodicamente la condizione del detenuto sotto il profilo delle condizioni di salute e della pericolosità».

Considerato in diritto

5.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 123 del 2025), il Tribunale di sorveglianza di Bologna solleva, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, 27, terzo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen., nella parte in cui non prevede che «[s]e, a seguito degli accertamenti esperiti, ove occorra anche mediante perizia, risulta che lo stato psicofisico del condannato è tale da impedire la cosciente sottoposizione all'esecuzione della pena e che tale stato è irreversibile, il giudice pronuncia ordinanza di non luogo a procedere o ordinanza di [non] doversi procedere».

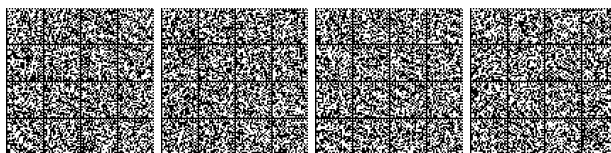
5.1.- Il rimettente premette che il procedimento riguarda un soggetto condannato alla pena di tre anni e sei mesi di reclusione, il quale, all'epoca dell'emissione dell'ordine di carcerazione, aveva avanzato domanda di detenzione presso il domicilio familiare. A seguito del decesso della moglie del condannato, che lo assisteva giacché affetto da malattie invalidanti, nonché di un progressivo deterioramento delle condizioni di salute dell'istante, i difensori hanno prospettato la sussistenza di una situazione di radicale incompatibilità delle condizioni del loro assistito con qualsiasi forma di esecuzione della pena, anche con modalità extramurarie.

La persona è infatti affetta da deficit cognitivi e di deambulazione, non esprime alcuna pericolosità sociale residua, è attualmente collocata presso una struttura per anziani, incapace di svolgere percorsi di tipo risocializzante, e la stessa applicazione della detenzione domiciliare non sarebbe compatibile con l'attuale ricovero nella medesima struttura che le fornisce la necessaria assistenza sanitaria continuativa e specialistica.

5.2.- Esclusa la sussistenza delle condizioni per la concessione del differimento obbligatorio dell'esecuzione della pena, di cui all'art. 146, numero 3), cod. pen., versando il condannato in una situazione di grave infermità psicofisica, e non di malattia così avanzata da non rispondere più ai trattamenti disponibili e alle terapie curative, il rimettente ritiene che costui si trovi, piuttosto, nella condizione che giustifica il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena di cui all'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen., ovvero in condizione di grave infermità fisica, non sussistendo il concreto pericolo della commissione di ulteriori delitti. Circostanza, questa, che rende impraticabile anche il ricorso alla misura alternativa, meno favorevole del differimento, della detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter, comma 1, ordin. penit.

Tuttavia, osserva il rimettente, il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena richiede che sia fissato un termine, alla cui scadenza occorrerebbe procedere a una rivalutazione delle condizioni che giustificano l'ulteriore differimento; ciò sarebbe irragionevole allorché, come nel caso al suo esame, la causa del differimento derivi da una condizione di grave infermità non transitoria né suscettibile di miglioramento, bensì irreversibile, in quanto, in tali casi, il tribunale di sorveglianza viene costretto a ripetere ciclicamente le verifiche sulla permanenza delle ragioni di salute che legittimano il rinvio dell'esecuzione fino alla morte del condannato.

L'ordinanza di remissione lamenta, perciò, che il sistema non preveda «una ipotesi di rinuncia all'esecuzione della pena», allorché ci si trovi in presenza di una stabile impossibilità di procedere all'esecuzione «per incapacità irreversibile della persona» a essere sottoposta alla pena stessa, così come invece previsto dagli articoli da 70 a 72-bis cod. proc. pen. in caso di incapacità di partecipare al processo da parte dell'imputato.



Sarebbe quindi ragionevole, rispettoso del diritto di difesa e della funzione rieducativa della pena nonché del principio di ragionevole durata del processo di sorveglianza che, a fronte dell'accertamento nei confronti del condannato di uno stato di irreversibile incapacità psicofisica, al giudice sia consentito non già di differire l'esecuzione della pena, con continue rivalutazioni di quello stato, ma di dichiarare il non luogo a procedere alla esecuzione stessa.

6.- Occorre dapprima vagliare le molteplici eccezioni di inammissibilità delle questioni formulate nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

Si tratta di eccezioni che possono essere tutte disattese.

6.1.- La difesa statale ha eccepito che le questioni non sarebbero rilevanti perché il Tribunale di sorveglianza di Bologna avrebbe potuto fare applicazione dell'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena di cui all'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen., senza così arrecare alcun pregiudizio al condannato.

Il rimettente, tuttavia, dichiara egli stesso che sussistono le condizioni per l'applicabilità del differimento dell'esecuzione della pena di cui all'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen., stante la condizione di grave infermità fisica del condannato, non ravvisandosi il concreto pericolo della commissione di ulteriori delitti da parte dello stesso. È proprio l'applicazione della disposizione censurata nel caso in esame, perciò, che sarebbe causa dei vulnera denunciati dal Tribunale di sorveglianza di Bologna, in quanto occorrerebbe, ad avviso del rimettente, fissare un termine, alla cui scadenza si dovrebbe procedere a una rivalutazione delle condizioni che possano giustificare un ulteriore rinvio; ciò pur se la condizione di grave infermità fisica dell'interessato non sia transitoria né sia suscettibile di miglioramento, bensì irreversibile.

Il giudice *a quo*, dunque, reputa irragionevole, nonché contraria al diritto di difesa del condannato e ai principi della finalità rieducativa della pena e della ragionevole durata del processo di sorveglianza, proprio la reiterata, inevitabile applicazione del rinvio in forza dell'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen. L'assunto della difesa statale, secondo cui dall'applicazione di tale disposizione non deriva alcun concreto pregiudizio per il condannato, concerne, dunque, il merito delle questioni.

6.2.- L'Avvocatura generale dello Stato obietta poi che l'ordinanza di rimessione sarebbe incorsa in un'erronea ricostruzione normativa della fattispecie, giacché la situazione in cui versa il condannato troverebbe adeguata tutela nell'applicazione della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., come delineata dalla sentenza di questa Corte n. 99 del 2019.

Anche al riguardo, l'ordinanza di rimessione reca una puntuale motivazione sulla rilevanza delle questioni, in aderenza al pertinente quadro normativo, confutando la tesi che possa applicarsi la misura alternativa della detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., meno favorevole del differimento dell'esecuzione, in quanto non sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti da parte del condannato.

Il giudice *a quo* fa così leva su una costante giurisprudenza di legittimità secondo cui, in presenza di una delle condizioni per il rinvio, obbligatorio o facoltativo, dell'esecuzione della pena (essendo nella specie sussistente l'ipotesi di cui all'art. 147, primo comma, numero 2, cod. pen.), il giudice non può applicare, in alternativa al richiesto differimento, la misura meno favorevole della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., se non alla stregua di una sufficiente motivazione in ordine al giudizio di residua pericolosità sociale del condannato; ciò per la diversità di effetti, tanto sotto il profilo dello stato di esecuzione della sanzione quanto sotto il corrispondente profilo dello status libertatis del condannato, tra il rinvio dell'esecuzione e l'attuazione di quest'ultima nella forma della detenzione domestica (in tal senso, ad esempio, Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 21 dicembre 2021-11 gennaio 2022, n. 451, 1° aprile-31 maggio 2021, n. 21355, e 21 febbraio-26 maggio 2020, n. 15848).

In presenza di tale consolidato orientamento della Corte di cassazione, risultano quindi ben illustrate le ragioni che determinano la pregiudizialità delle questioni sollevate rispetto alla definizione del processo principale e non possono esprimersi dubbi in ordine all'esattezza dell'interpretazione in proposito prospettata dal rimettente (fra le tante, sentenze n. 22 del 2024 e n. 85 del 2020).

6.3.- L'Avvocatura generale deduce, poi, che nell'innesto additivo richiesto dal rimettente non sarebbe menzionato il presupposto negativo che impedisce l'adozione del provvedimento di non luogo a procedere qualora sussista il concreto pericolo della commissione di delitti da parte del condannato, come previsto dall'art. 147, quarto comma, cod. pen.

Anche questa eccezione non è fondata, poiché dalla lettura dell'ordinanza di rimessione e dal petitum formulato si evince chiaramente che le questioni di legittimità costituzionale investono l'art. 147 cod. pen., nell'ipotesi che possa essere differita l'esecuzione della pena restrittiva della libertà personale, e dunque in presenza delle generali condizioni di adottabilità di tale provvedimento (tra le quali, quindi, anche quella di cui al quarto comma dell'art. 147 cod. pen., il quale postula l'insussistenza del concreto pericolo della commissione di delitti), nei confronti di chi si trovi in condizioni irreversibili di grave infermità psicofisica. Il rimettente attesta, del resto, che il condannato non esprime alcuna pericolosità sociale residua.



6.4.- La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce ancora che il giudice *a quo* invoca un intervento additivo che introdurrebbe una nuova figura di estinzione della pena, ovvero un atipico esito processuale consistente nell'«ordinanza di non luogo a procedere», il tutto per porre rimedio a un ipotetico vuoto normativo che andrebbe comunque colmato mediante un intervento del legislatore.

L'eccezione risulta parimenti non fondata, in quanto il Tribunale di sorveglianza di Bologna ravvisa nel sistema, in particolare nell'art. 72-*bis* cod. proc. pen., introdotto dall'art. 1, comma 22, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), assunto come *tertium comparationis* per l'identità di *ratio*, una soluzione costituzionalmente adeguata di definizione del procedimento, in grado di sostituirsi alla disciplina con cui l'art. 147 cod. pen. regola l'ipotesi del rinvio dell'esecuzione allorché il condannato versi in uno stato irreversibile di grave infermità psicofisica, di inserirsi nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore.

Le questioni sollevate dal rimettente appaiono, invero, ben definite anche in termini comparativi e la soluzione additiva richiesta è puntualmente indicata mediante raffronto con il *tertium comparationis* costituito dalla definizione del procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato, sia quanto alla ragionevolezza del diverso trattamento normativo delle condizioni dell'imputato e del condannato, sia quanto alle implicazioni sul diritto di difesa di quest'ultimo nel procedimento di sorveglianza, nonché sui principi della finalità rieducativa della pena e della ragionevole durata del processo.

Spetterebbe, comunque, a questa Corte, ove le questioni risultassero fondate, individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, né la prospettazione di possibili modelli alternativi di regolazione della fattispecie risulta sufficiente a frapporre ostacoli di rito all'esame delle questioni (tra le più recenti, sentenze n. 146 e n. 53 del 2025, n. 46 del 2024).

6.5.- Attengono al merito e non all'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale le argomentazioni afferenti alla discrezionalità riconosciuta al legislatore, poiché implicano un esame della *ratio* e dei presupposti applicativi della norma censurata (ad esempio, sentenze n. 248, n. 224 e n. 137 del 2020, n. 35 del 2017).

6.6.- Infine, anche l'eccezione concernente l'omessa motivazione dell'ordinanza in riferimento ai parametri di legittimità costituzionale evocati non può essere accolta, dal momento che a essi il giudice *a quo* fa riferimento assolvendo l'onere argomentativo necessario affinché possano valutarsi nel merito le censure prospettate.

7.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

Il rimettente muove dal presupposto interpretativo che, in presenza della fattispecie contemplata dal numero 2) dell'art. 147, primo comma, cod. pen., anche allorché, come nel caso del giudizio *a quo*, sussista una condizione di grave infermità irreversibile, il tribunale di sorveglianza, nel disporre il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, debba necessariamente fissare un termine, la cui scadenza provocherebbe l'inutile, quanto ciclica, rivalutazione della situazione del condannato.

Per il Tribunale rimettente, invero, l'apposizione di un termine al differimento della esecuzione della pena ai sensi della disposizione censurata sarebbe a tal punto necessaria da escludere la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata alla luce della quale ritenere consentita la individuazione del momento finale del differimento nella morte del condannato o nel venir meno delle condizioni di incapacità accertate, risolvendosi una tale interpretazione nell'«aggiramento del dato di legge».

7.1.- Il presupposto ora richiamato non può essere condiviso.

Secondo la giurisprudenza di legittimità, ai fini del differimento facoltativo della pena detentiva di cui all'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen., occorre che la malattia da cui è affetto il condannato sia grave, cioè tale da porre in pericolo la vita o da provocare rilevanti conseguenze dannose e, comunque, da esigere un trattamento che non si possa facilmente attuare nello stato di detenzione. Il giudice deve quindi operare un bilanciamento tra l'interesse del condannato a essere adeguatamente curato e le esigenze di sicurezza della collettività. Non si attribuisce invece rilievo al carattere cronico ovvero inguaribile della malattia, atteso che il requisito della reversibilità dell'infermità non è previsto dalla citata disposizione, né, d'altro canto, il rinvio dell'esecuzione sottende una rinuncia all'attuazione della potestà punitiva (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 14-25 marzo 2025, n. 11725, 13 novembre 2020-20 gennaio 2021, n. 2337, 18 dicembre 2013-10 gennaio 2014, n. 789, e 14 ottobre 2011-13 gennaio 2012, n. 972).

L'affermazione che sarebbe indispensabile la fissazione di un termine, con conseguente necessaria verifica della permanenza delle condizioni giustificative del differimento della esecuzione della pena alla sua scadenza, non tiene conto, però, dell'orientamento, espresso dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui l'apposizione di un termine finale al differimento dell'esecuzione della pena, concesso ai sensi dell'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen., è legittima solo qualora la durata del rinvio sia motivata (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 30 aprile-26 giugno 2001, n. 25928).



L'apposizione di un termine finale del differimento - ha osservato la Corte di cassazione - può desumersi per omogeneità di sistema rispetto alle ipotesi contemplate dai numeri 1) e 3) del medesimo art. 147, primo comma, cod. pen.; risulta, infatti, conforme al principio di ragionevolezza vincolare l'efficacia nel tempo di un provvedimento (che, per sua natura, non può essere indefinita) alla verificata persistenza della situazione di fatto che ne costituisce il presupposto.

Tuttavia - ha precisato la medesima Corte - deve considerarsi illegittima l'ordinanza in cui la predeterminazione della data di caducazione del rinvio non risulti connessa alla durata della situazione ostativa all'esecuzione della pena e si riveli, piuttosto, in contrasto con il riconoscimento della gravità e irreversibilità delle condizioni cliniche del richiedente, essendo necessaria, in questo ultimo caso, una specifica motivazione.

Nel rinviare l'esecuzione della pena il giudice può quindi dare conto della propria scelta di non fissare alcun termine per il differimento stabilito a norma dell'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen., alla scadenza del quale la situazione debba essere riconsiderata, proprio allorché il condannato si trovi, in base alla documentazione clinica acquisita, in condizioni di grave infermità irreversibili e perciò di durata indeterminabile, quali quelle rappresentate dal giudice *a quo*, ove in tal senso orienti il bilanciamento fra tutela della salute della persona, finalità rieducativa della detenzione ed esigenze di sicurezza della collettività.

Riguardo a queste ultime, deve osservarsi che l'assenza di pericolosità del condannato è uno dei presupposti per la concessione del differimento dell'esecuzione della pena ai sensi del citato art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen. (art. 147, quarto comma, cod. pen.). D'altronde, ove permanesse una condizione di pericolosità per la salute del condannato, potrà provvedersi attraverso il diverso istituto della detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit.

Mette conto sottolineare la necessità che all'affermazione della irreversibilità della patologia, che di per sé potrebbe giustificare l'adozione di un provvedimento di differimento dell'esecuzione della pena senza indicazione di un termine finale, si giunga all'esito di rigorosi accertamenti clinici, tali da offrire, alla luce delle conoscenze scientifiche, una ragionevole base prognostica alle determinazioni del giudice competente.

Il rinvio dell'esecuzione della pena che, in considerazione dell'irreversibilità delle condizioni di grave infermità del condannato, non indichi la durata predeterminata del periodo di differimento, resta, peraltro, revocabile allorché si accerti successivamente che quelle condizioni sono non di meno cessate, per miglioramento o per guarigione (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 16 febbraio-29 marzo 1995, n. 982).

8.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen., sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, 27, terzo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, devono quindi essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, 27, terzo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale di sorveglianza di Bologna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

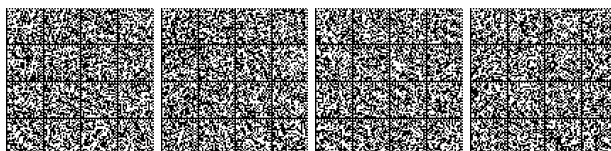
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260066



n. 67

Ordinanza 13 - 30 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento della Provincia autonoma di Bolzano nel giudizio, in via incidentale, avente a oggetto norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, laddove si prevede che, nelle materie di competenza della Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - Sussistenza di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato ai rapporti dedotti nei giudizi a quo - Ammissibilità dell'intervento.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, art. 7, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 24, primo comma, e 87, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano), promosso dal Consiglio di Stato, sezione prima, nel procedimento vertente tra A. A., Comune di Badia e A. V., con parere del 9 dicembre 2025, iscritto al n. 261 del registro ordinanze 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione di A. V., nonché l'atto di intervento della Provincia autonoma di Bolzano;

Vista l'istanza di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositata dalla Provincia autonoma di Bolzano;

udita nella camera di consiglio del 13 aprile 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

deliberato nella camera di consiglio del 13 aprile 2026.

Rilevato che il Consiglio di Stato, sezione prima, con parere in data di spedizione 9 dicembre 2025, iscritto al n. 261 del registro ordinanze 2025, ha sollevato, in riferimento all'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e agli artt. 3, primo comma, 5, 24, primo comma, e 87, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano), ai sensi del quale «[n]elle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica»;



che la rimessione delle questioni di costituzionalità è avvenuta in sede di rilascio del parere propedeutico alla decisione sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, essendo stato il Consiglio di Stato investito del ricorso straordinario proposto da A. A. per l'annullamento di un permesso di costruire rilasciato dal Comune di Badia (BZ) in favore di A. V.;

che A. V., controinteressato nel procedimento *a quo*, si è costituito nel presente giudizio chiedendo di respingere, in quanto inammissibili e non fondate, le dedotte questioni di legittimità costituzionale;

che, con «[a]tto d'intervento con deduzioni e conclusioni» depositato in data 10 febbraio 2026, la Provincia autonoma di Bolzano, pur non essendo parte nel giudizio *a quo*, è intervenuta nel presente giudizio, chiedendo, preliminarmente, di dichiarare ammissibile il proprio intervento e, in quanto occorra, di fissare «in via anticipata e separata la sola questione concernente l'ammissibilità dell'intervento prevista dall'art. 5, comma 1, delle Norme integrative per i soggetti che intervengano ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle stesse Norme, richiesta mediante istanza contestualmente depositata»;

che, con lo stesso atto, la Provincia autonoma di Bolzano ha chiesto di dichiarare inammissibili e non fondate le dedotte questioni di costituzionalità, adducendo, tra le varie argomentazioni, che l'esclusione del ricorso straordinario sancita dalla disposizione censurata sarebbe espressione dell'autonomia statutariamente riconosciuta alla stessa Provincia autonoma, per effetto della quale il sistema di giustizia amministrativa nel territorio provinciale si configurerebbe come un «sistema speciale e tendenzialmente chiuso», che impone le garanzie a tutela delle minoranze linguistiche stabilite dagli artt. 90, 91, 92 e 93 dello statuto speciale;

che, contestualmente all'atto d'intervento, la Provincia autonoma di Bolzano ha altresì depositato «istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dell'intervento», secondo quanto disposto dall'art. 5, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, per l'ipotesi in cui l'interveniente a norma dell'art. 4, comma 3, «intenda prendere visione degli atti processuali», precisando, tuttavia, di aver presentato l'istanza in via meramente cautelativa, ritenendosi legittimata a intervenire ai sensi dell'art. 4, comma 2, delle medesime Norme integrative;

che, in vista della camera di consiglio fissata per la trattazione sull'ammissibilità dell'intervento, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria ai sensi dell'art. 5, comma 3, delle Norme integrative, ribadendo e ulteriormente precisando le ragioni di ammissibilità del proprio intervento.

Considerato che, in altre occasioni, questa Corte ha già affermato che la Provincia autonoma di Bolzano, anche ove non sia parte nel giudizio *a quo*, è legittimata a intervenire nei giudizi incidentali in cui sia «controversa la costituzionalità di norme di attuazione dello statuto speciale, le quali riguardano un aspetto dell'autonomia provinciale e sono adottate secondo la procedura di cui all'art. 107 dello statuto medesimo che coinvolge la stessa Provincia», dovendosi in tali casi ritenere sussistente in capo alla Provincia «un interesse giuridicamente rilevante» all'esito del giudizio di costituzionalità (ordinanza n. 479 del 2002; in termini, sentenza n. 372 del 2002; ordinanza n. 277 del 1997);

che l'intervento della Provincia autonoma di Bolzano (così come quello della Provincia autonoma di Trento) è stato ammesso anche nei giudizi in via principale, sul rilievo che «le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno pieno titolo a stare in giudizio, indipendentemente dalla notifica del ricorso (effettuato solo nei riguardi della Provincia di Trento), in quanto la questione di legittimità costituzionale (proposta in via di azione) ha per oggetto una norma di attuazione dello statuto speciale riguardante specificatamente attribuzioni costituzionalmente garantite alle stesse Province autonome [...]» e che «nei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione contro norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, che coinvolgono interessi giuridicamente rilevanti della Provincia autonoma e la sfera di sua competenza (nella specie acque pubbliche e profili connessi), le Province autonome non possono essere considerate estranee» bensì «legittimate a stare in giudizio avanti alla Corte, tenuto conto della speciale procedura paritetica prevista dall'art. 107 dello statuto speciale (v. ordinanza n. 277 del 1997)» (sentenza n. 353 del 2001; ordinanza allegata alla sentenza n. 192 del 2024, che, nel richiamare le conclusioni raggiunte per l'intervento delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ha ammesso l'intervento di alcune regioni ordinarie nel giudizio di costituzionalità di una legge riguardante l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale);

che, alle suindicate condizioni, l'ammissibilità dell'intervento delle Province autonome è coerente con la consolidata giurisprudenza di questa Corte in materia di intervento di terzi, secondo la quale l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto quando «si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanze allegata alle sentenze n. 66 del 2025, n. 140, n. 39 e n. 22 del 2024, n. 206 del 2019)» (sentenza n. 199 del 2025), ovvero quando «“un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale produrrebbe un'immediata incidenza sulla posizione soggettiva” dell'interveniente (sentenza n. 98 del 2019), in ragione di specifiche attribuzioni connesse alla norma censurata (sentenze n. 98 del 2019 e n. 180 del 2018)» (ordinanza n. 85 del 2025);

che, nel caso di specie, risultano soddisfatte le precisate condizioni di ammissibilità, in quanto il giudizio di costituzionalità verte su una specifica norma di attuazione dello statuto speciale, rilevante ai fini della sfera di autonomia della Provincia



autonoma di Bolzano, poiché la disposizione censurata, come anche indicato nelle premesse del d.P.R. n. 426 del 1984, risulta approvata secondo la speciale procedura di cui all'art. 107 del citato statuto speciale, in base al quale le norme di attuazione statutaria sono emanate «sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino»;

che, di conseguenza, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di un interesse giuridicamente rilevante all'esito del presente giudizio, posto che un'eventuale pronuncia d'illegittimità costituzionale verrebbe a incidere sulla condizione di specialità contemplata dalla disposizione censurata, precludendone l'operatività anche nel rapporto dedotto nel giudizio *a quo*, il quale, in ipotesi di accoglimento delle questioni, sarebbe definibile mediante un istituto attualmente non applicabile alle controversie di competenza della sezione autonoma di Bolzano;

che, per le suesposte considerazioni, l'intervento spiegato dalla Provincia autonoma di Bolzano deve ritenersi ammissibile ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, con conseguente accoglimento dell'istanza formulata ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle medesime Norme integrative.

Visti gli artt. 4 e 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara ammissibile l'intervento spiegato dalla Provincia autonoma di Bolzano;
- 2) autorizza l'interveniente a prendere visione e trarre copia degli atti processuali del presente giudizio.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260067

N. 68

Sentenza 9 febbraio - 5 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Possibilità, per il pubblico ministero, di sospendere l'esecuzione della pena per il reato "ostativo" di atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* cod. pen.) anche nel caso di riconoscimento della circostanza attenuante speciale della minore gravità, come previsto per il reato di violenza sessuale - Omessa previsione - Irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a); legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1-*quater*.
- Costituzione, artt. 3 e 27, 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, 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. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale e dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di S. M., con ordinanza del 30 giugno 2025, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Catanzaro, prima sezione penale, con ordinanza del 30 giugno 2025, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale e dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

La prima disposizione è censurata nella parte in cui esclude la possibilità, per il pubblico ministero, di sospendere l'esecuzione della pena per il reato di cui all'art. 609-*quater* del codice penale (atti sessuali con minorenne), anche nel caso di riconoscimento della circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui al sesto comma del medesimo articolo. La seconda disposizione è censurata nella parte in cui, disciplinando le condizioni che limitano la concessione dei benefici penitenziari, non esclude dal novero dei reati ivi compresi quello di atti sessuali con minorenne, allorché sia stata riconosciuta l'ipotesi di minore gravità.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che il pubblico ministero ha richiesto la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena di un anno, un mese e dieci giorni di reclusione inflitta a persona condannata in via definitiva per il reato di atti sessuali con minorenne. Nel caso di specie, la condotta si è esaurita «in baci e abbracci tra persone legate da uno spontaneo sentimento», a fronte di una differenza di età tra soggetto passivo, allora tredicenne, e autore del reato, all'epoca dei fatti ventenne, non particolarmente rilevante.

La richiesta del pubblico ministero è stata formulata previa sollevazione di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., nel senso anzidetto.

Il pubblico ministero ha osservato, infatti, che ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit., il condannato, tra gli altri, per il reato di atti sessuali con minorenne, può accedere ai benefici penitenziari solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità, condotta collegialmente per almeno un anno: nel caso di specie, pertanto, il condannato, in ragione del richiamo al citato art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, da parte dell'art. 656, comma 9, lettera *a*),



cod. proc. pen., «dovrebbe espiare quasi l'intera pena detentiva applicata, senza che il Tribunale di sorveglianza possa valutare in concreto l'idoneità e l'opportunità di una misura alternativa». Il che renderebbe il dettato legislativo censurato in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Il difensore del condannato ha argomentato in senso adesivo alla richiesta del pubblico ministero.

1.2.- Tutto ciò premesso, il Tribunale di Catanzaro afferma che le questioni sarebbero rilevanti, in ragione dell'impossibilità di sospendere l'esecuzione della pena, tanto per il «chiaro tenore letterale» dell'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., quanto per la giurisprudenza formatasi al riguardo.

La Corte di cassazione, infatti, avrebbe escluso la possibilità di interpretare in senso estensivo o analogico l'art. 4-bis, comma 1-*quater*, secondo periodo, ordin. penit., che consente la sospensione dell'esecuzione della pena per il delitto di cui all'art. 609-bis cod. pen. (Violenza sessuale), in caso di minore gravità.

La giurisprudenza di legittimità avrebbe altresì affermato che il pubblico ministero e il giudice dell'esecuzione dovrebbero limitarsi a constatare la presenza dei titoli ostativi alla sospensione dell'ordine di esecuzione, spettando invece al tribunale di sorveglianza la valutazione circa la sussistenza o meno dei requisiti normativamente previsti per l'ammissione ai benefici penitenziari.

La richiesta del pubblico ministero di sospendere, nel caso al suo esame, l'ordine di esecuzione non potrebbe pertanto essere accolta.

1.3.- Né la rilevanza delle questioni potrebbe essere messa in discussione dalla sussistenza di discrezionalità legislativa in materia. Ciò perché l'assunto non sarebbe insuperabile, non soltanto in ragione della circostanza che questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen. in relazione ad altre ipotesi di reato (sono citate le sentenze n. 3 del 2023 e n. 125 del 2016), ma anche in virtù del fatto che «il vaglio di legittimità costituzionale ben [può] avere ad oggetto la legislazione in tema di politica penitenziaria, così come, del resto, quella in punto di politica criminale e dosimetria della pena».

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale di Catanzaro dubita della legittimità costituzionale del citato art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., nonché «a monte» dell'art. 4-bis, comma 1-*quater*, ordin. penit., nella parte in cui escludono che il pubblico ministero possa sospendere l'esecuzione della pena per il reato di atti sessuali con minorenne, anche quando sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 609-*quater*, sesto comma, cod. pen.

1.4.1.- Le norme censurate sarebbero in contrasto, innanzitutto, con il principio d'eguaglianza, in ragione della disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., posta a protezione di un bene giuridico analogo - la libertà sessuale - e per la quale non opera, in caso di minore gravità, il divieto di sospensione di esecuzione della pena, secondo quanto prevede l'art. 4-bis, comma 1-*quater*, secondo periodo, ordin. penit.

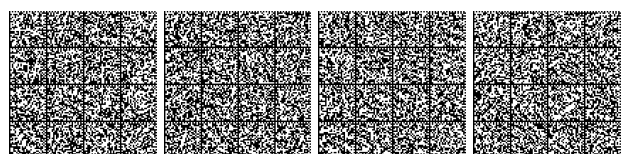
Il giudice rimettente osserva che, se è vero che il reato di atti sessuali con minorenne «riveste particolare gravità in ragione dell'età della persona offesa e della sua correlata condizione in punto di consapevole autodeterminazione», non meno grave sarebbe il reato di violenza sessuale, «che presuppone il dissenso (o anche la mera mancanza di consenso) della vittima». In considerazione dell'identico bene giuridico tutelato, non si può escludere che, in concreto, la condotta di atti sessuali con minorenne, nella forma attenuata, sia meno grave di quella di violenza sessuale, del pari nella forma attenuata: come accadrebbe nel caso di specie, a fronte del consenso della persona offesa che abbia un grado di maturazione non troppo distante da quello proprio del maggiorenne.

1.4.2.- La disparità di trattamento si verificherebbe anche in relazione ad altre fattispecie di reato che, pur poste a tutela di beni giuridici diversi, sono da considerare più o analogamente gravi rispetto al reato di atti sessuali con minorenne, senza però che sia previsto il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione: il giudice *a quo* richiama, «a titolo di esempio», le fattispecie di cui agli artt. 287, 375, terzo comma, 579 e 629, terzo comma, cod. pen.

1.4.3.- Secondo il Tribunale di Catanzaro, l'art. 3 Cost. sarebbe altresì violato sotto il profilo della ragionevolezza. Le norme censurate, infatti, impongono al pubblico ministero di dare corso all'esecuzione della pena, non potendo valutare in concreto se la contenuta pericolosità del condannato renderebbe possibile l'accesso ad una misura alternativa alla detenzione «senza un previo passaggio in carcere».

1.4.4.- Il giudice *a quo*, infine, ritiene le norme censurate in contrasto con la funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.

Se è vero, infatti, che il legislatore può imporre un periodo di carcerazione prima dell'accesso alle misure alternative alla detenzione, in ragione della particolare pericolosità di cui sono indice taluni reati, così come considerare detto accesso una eventualità meramente residuale (è citata la sentenza n. 41 del 2018 di questa Corte), tuttavia, per il caso del



reato di atti sessuali con minorenni per il quale sia stata riconosciuta la minore gravità, «presumere, in maniera rigida ed automatica, in capo al condannato un grado di pericolosità contenibile solo con il carcere, per un periodo di almeno un anno, è opzione legislativa suscettibile di contrasto con il richiamato finalismo rieducativo della pena».

La vicenda concreta ben dimostrerebbe quanto argomentato, in quanto il condannato - in ragione della pena applicatagli pari a un anno, un mese e dieci giorni di reclusione - potrebbe fruire di una misura alternativa alla detenzione solo dopo un anno di detenzione in carcere: il che sarebbe «un sacrificio inutile e vanificatore del processo rieducativo», in quanto il reo percepirebbe di subire un trattamento penitenziario «svicolato dalla gravità della propria condotta e dalla pericolosità sottesa alla stessa». Non viene censurata, precisa il Tribunale di Catanzaro, la scelta legislativa di colpire più severamente i reati sessuali commessi in danno di minori, ma la modalità esecutiva della pena, che deve essere finalizzata alla rieducazione del condannato e che, pertanto, deve sganciarsi dall'automatismo di cui alle norme censurate, che obliterano «le peculiarità dei singoli casi concreti».

2.- Con atto depositato il 23 settembre 2025, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- La difesa dell'interveniente rappresenta, innanzitutto, che le questioni sarebbero inammissibili in quanto sollevate «nell'ambito di un procedimento irrituale per non essere previsto da alcun archetipo normativo». Ai sensi dell'art. 656 cod. proc. pen., infatti, è il pubblico ministero che, al ricorrere dei presupposti previsti dalla legge, sospende l'esecuzione della pena; mentre non è previsto che egli la richieda ad un giudice, come accaduto nel caso di specie.

Il Tribunale di Catanzaro, pertanto, non potrebbe considerarsi giudice *a quo* in quanto avrebbe adottato l'ordinanza di remissione «in seno a un procedimento giurisdizionale neppure in astratto appartenente ad una tipologia conosciuta dall'ordinamento». Una corretta instaurazione delle questioni di legittimità costituzionale ci sarebbe stata, invece, ove il pubblico ministero avesse ordinato l'esecuzione della pena, il condannato l'avesse contestata dinanzi al giudice competente e questi avesse introdotto il giudizio di legittimità costituzionale.

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

2.2.1.- Il giudice *a quo* avrebbe contestato, in verità, scelte discrezionali del legislatore in materia di politica criminale e diritto penale. La Costituzione, infatti, «non soltanto non richiede espressamente l'esistenza dell'istituto della sospensione dell'ordine di esecuzione, ma soprattutto non ne richiede l'esistenza in una specifica modalità procedurale, in relazione a taluni o a talaltri reati».

2.2.2.- Ad ogni modo, non fondate sarebbero le questioni per disparità di trattamento in relazione alla fattispecie di violenza sessuale. La violazione dell'art. 3 Cost., infatti, «richiede una rigorosa valutazione, anche strutturale, e comunque complessiva, delle fattispecie normative in esame, non potendo, per converso, ridursi ad un apprezzamento delle situazioni secondo il parametro del disvalore sostanzialmente percepito»: l'art. 609-*quater* cod. pen., tuttavia, tutela, prima ancora che la libertà sessuale, la libertà morale del minore, così distinguendosi dall'art. 609-*bis* cod. pen.

2.2.3.- Del tutto non fondate, analogamente, sarebbero le questioni per disparità di trattamento in relazione alle altre fattispecie di reato richiamate dal giudice *a quo*. Radicalmente diversi, infatti, sono i beni giuridici di volta in volta tutelati e non può considerarsi irragionevole che il legislatore esprima «una reazione dell'ordinamento più dura in relazione a reati particolarmente allarmanti nella prospettiva sociale (quali quelli che offendono la libertà morale e sessuale dei minorenni)», a prescindere dalla cornice edittale prevista.

2.2.4.- Neppure condivisibili sarebbero, nella prospettiva dell'Avvocatura generale dello Stato, gli argomenti spesi dal Tribunale di Catanzaro in ordine alla violazione del principio di rieducazione del condannato.

Il giudice rimettente, infatti, avrebbe preso in considerazione non un raffronto tra norme, come richiede il giudizio di legittimità costituzionale, ma «le peculiarità fattual-procedurali del giudizio *a quo*», sicché la circostanza che nel caso di specie la pena inflitta è di poco superiore all'anno nulla potrebbe dire circa la conformità a Costituzione delle norme censurate.

Ciò premesso, la difesa dell'interveniente osserva che la tendenza alla rieducazione è senza dubbio finalità della sanzione penale, ma ciò non significa che ogni norma che limiti un beneficio penitenziario generalmente concesso sia in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., tanto più considerando che la pena ha ulteriori funzioni - quella retributiva e quella di prevenzione generale e speciale - del pari di interesse costituzionale. D'altra parte, se davvero le norme censurate fossero costituzionalmente illegittime perché - come sostiene il giudice *a quo* - presumono in maniera rigida e automatica in capo al condannato una pericolosità contenibile solo con il carcere per almeno un anno, esse dovrebbero essere dichiarate costituzionalmente illegittime tout court e non soltanto in relazione al reato di atti sessuali con minorenni.



Considerato in diritto

3.- Il Tribunale di Catanzaro, prima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. e dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit., nella parte in cui impediscono al pubblico ministero di disporre la sospensione dell'esecuzione della pena per il delitto di atti sessuali con minorenne, pur quando sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui all'art. 609-*quater*, sesto comma, cod. pen.

La prima disposizione, infatti, stabilisce che il pubblico ministero, per quel che qui viene in rilievo, non può disporre la sospensione dell'esecuzione della pena per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. La seconda disposizione prevede che i benefici di cui al medesimo art. 4-*bis*, comma 1, possono essere concessi ai detenuti o internati per taluni delitti «solo in caso di valutazione positiva, da parte del magistrato o del tribunale di sorveglianza, dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno anche con la partecipazione degli esperti di cui al quarto comma dell'articolo 80 della presente legge».

3.1.- Il giudice rimettente ritiene che le disposizioni censurate determinerebbero, innanzitutto, una disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di violenza sessuale, in relazione alla quale, in caso di riconoscimento della minore gravità, può essere disposta la sospensione dell'esecuzione della pena: ciò in quanto l'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, secondo periodo, ordin. penit. prevede che il divieto di concessione dei benefici di cui al primo periodo non si applichi quando sia riconosciuta detta circostanza attenuante.

Ulteriore disparità di trattamento sarebbe realizzata in relazione ad altre fattispecie di reato che sono da considerare più o parimenti gravi rispetto al reato di atti sessuali con minorenne, senza però che sia previsto il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione: vengono richiamate, «a titolo di esempio», le fattispecie di cui agli artt. 287 cod. pen. (Usurpazione di potere politico o di comando militare); 375, terzo comma, cod. pen. (Frode in processo penale e depistaggio); 579 cod. pen. (Omicidio del consenziente); 629, terzo comma, cod. pen. (Estorsione).

L'art. 3 Cost. sarebbe altresì violato sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto le norme censurate non consentono di valutare in concreto se la limitata pericolosità del condannato renderebbe possibile l'accesso a una misura alternativa alla detenzione «senza un previo passaggio in carcere».

Le medesime norme, infine, sarebbero in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la rigida e automatica preclusione dell'accesso ai benefici penitenziari, pur a fronte del riconoscimento della minore gravità della condotta di atti sessuali con minorenne, vanificherebbe il finalismo rieducativo della pena.

4.- In via preliminare, deve osservarsi che, successivamente all'ordinanza di rimessione, gli artt. 3, comma 1, lettera *v*), e 5, comma 1, lettera *a*), numero 1), della legge 2 dicembre 2025, n. 181 (Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime), hanno apportato modifiche tanto all'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. quanto all'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit. Lo *ius superveniens*, tuttavia, non ha modificato le norme censurate, che continuano a vietare al pubblico ministero di disporre la sospensione dell'esecuzione della pena per il delitto di atti sessuali con minorenne, pur quando sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui all'art. 609-*quater*, sesto comma, cod. pen.

5.- Ancora in via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni in quanto sarebbero state sollevate «nell'ambito di un procedimento irrituale per non essere previsto da alcun archetipo normativo». La sospensione dell'esecuzione della pena, infatti, spetta al pubblico ministero, ai sensi dell'art. 656 cod. proc. pen., e non anche a un giudice cui lo stesso la richieda: essendo state sollevate «in seno a un procedimento giurisdizionale neppure in astratto appartenente ad una tipologia conosciuta dall'ordinamento», le questioni sarebbero pertanto inammissibili, non potendosi validamente considerare il Tribunale di Catanzaro, nel caso di specie, giudice *a quo*.

5.1.- L'eccezione non è fondata.

Risulta chiaramente dall'ordinanza di rimessione che, contrariamente a quanto eccepito, il pubblico ministero ha ordinato l'esecuzione della pena, ma ne ha poi richiesto la sospensione al Tribunale di Catanzaro, previo promovimento delle odierne questioni di legittimità costituzionale. Il giudice rimettente è pertanto stato adito, come pianamente emerge dall'atto di promovimento, quale giudice dell'esecuzione ex art. 666 cod. proc. pen. e, dunque, nell'ambito di un procedimento giurisdizionale normativamente previsto, sicché nessun dubbio può nutrirsi attorno alla circostanza che nel caso di specie il Tribunale di Catanzaro debba considerarsi giudice *a quo*, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). D'altra parte, già in altre occasioni questa Corte ha scrutinato questioni di legittimità costituzionale analoghe, sollevate dal giudice dell'esecuzione dinanzi al quale era contestato - ora dal pubblico ministero, ora dal condannato - un ordine di esecuzione della pena già adottato (sentenze n. 3 del 2023, n. 238 del 2021, n. 216 del 2019, n. 41 del 2018; ordinanze n. 14 del 2024, n. 67 del 2020, n. 29 del 2013).



Priva di pregio è poi l'osservazione dell'interveniente secondo cui le odierne questioni sarebbero state correttamente prospettate soltanto ove, una volta ordinata dal pubblico ministero l'esecuzione della pena, la stessa fosse stata contestata dal condannato dinanzi al giudice competente e questi avesse introdotto il giudizio di legittimità costituzionale. A seguire tale impostazione, solo il condannato sarebbe legittimato a chiedere di sollevare questione di legittimità costituzionale, mentre il pubblico ministero sarebbe obbligato ad applicare norme di legge che ritiene essere costituzionalmente illegittime - quali quelle che, nel caso di specie, gli vietano di sospendere l'esecuzione della pena - senza neppure poter esprimere i propri dubbi al giudice: il che, a tacer d'altro, muove da una rappresentazione del ruolo del pubblico ministero non coerente con il nostro quadro ordinamentale, essendo questi «organo di giustizia» (sentenza n. 88 del 1991) in una «peculiare posizione istituzionale» (sentenza n. 26 del 2007), chiamato a svolgere le proprie funzioni nell'osservanza della Costituzione, prima ancora che delle leggi, nell'interesse oggettivo dell'ordinamento e, dunque, anche a tutela dei diritti e delle libertà della persona, tanto che ai sensi dell'art. 358 cod. proc. pen. è tenuto a svolgere accertamenti anche «su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini».

6.- Nel merito, le questioni sono fondate nei termini e nei limiti che seguono.

6.1.- Questa Corte ha già rilevato che «[l]a sospensione dell'esecuzione costituisce un istituto di favore per i condannati nei cui confronti devono essere eseguite pene detentive brevi, perché ne impedisce l'immediato ingresso in carcere e dà loro modo di richiedere e, se ne sussistono le condizioni, ottenere una misura alternativa alla detenzione» (sentenza n. 90 del 2017). La *ratio* dell'istituto è, dunque, quella di evitare la limitazione della libertà personale nella forma più severa - la detenzione in carcere - nei casi in cui al condannato potrebbe essere riconosciuta, sin dall'inizio, la possibilità di scontare la pena secondo modalità meno incisive su quella libertà e maggiormente funzionali al percorso di rieducazione.

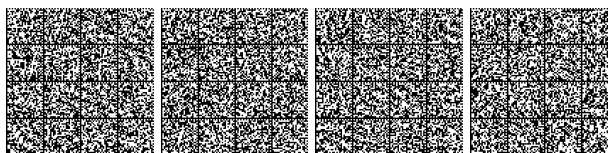
In coerenza con questa funzione dell'istituto, si è altresì affermato che vi è un «tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i casi di accesso alle misure alternative» (sentenza n. 41 del 2018). Detto altrimenti, sussiste un «parallelismo» (ancora sentenza n. 41 del 2018) tra la possibilità, in astratto, di immediato accesso alle misure alternative - nel senso che, in ragione del quantum di pena da scontare, il condannato può presentare istanza di accesso a dette misure, rimanendo in capo alla magistratura di sorveglianza il dovere di vagliare l'istanza in concreto - e dovere del pubblico ministero di disporre la sospensione dell'ordine di esecuzione, così da consentire al condannato di presentare detta istanza senza essere, nelle more della relativa decisione, privato della libertà personale.

Questo meccanismo, in linea con i principi di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di rieducazione del condannato di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. evita la frattura dei legami del condannato «con il proprio contesto familiare, sociale e - soprattutto - lavorativo, ostacolandone un percorso di risocializzazione che potrebbe essere già iniziato durante il processo» (sentenza n. 3 del 2023). Inoltre, quando la pena da scontare è breve, evita il rischio, assai probabile in concreto, che la decisione del giudice di sorveglianza sull'accesso alle misure alternative «intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena» (ancora sentenza n. 3 del 2023).

Proprio perché il collegamento in questione costituisce «un punto di equilibrio ottimale» (sentenza n. 41 del 2018) e risponde a principi costituzionali, il legislatore dovrebbe con prontezza intervenire, come questa Corte ha già avuto modo di sollecitare, per «arginare l'allarmante fenomeno della dilatazione della platea dei liberi sospesi» (sentenza n. 176 del 2024). In ragione dell'eccessivo carico di procedimenti, infatti, i tribunali di sorveglianza non riescono a rispondere in tempi ragionevoli alle istanze di accesso alle misure alternative presentate da persone condannate in via definitiva la cui pena è stata sospesa, con conseguente creazione, appunto, di un «enorme numero di cosiddetti “liberi sospesi”» (sentenza n. 84 del 2024; sul punto, anche sentenza n. 201 del 2025): ciò che si pone a discapito tanto dell'efficienza della giustizia penale, la quale «non può essere valutata unicamente in rapporto al processo di cognizione, trascurando i tempi di attivazione della fase esecutiva» (sentenza n. 176 del 2024), quanto delle stesse esigenze di sicurezza pubblica, a fronte di situazioni che potrebbero indurre il giudice di sorveglianza a negare l'accesso ai benefici penitenziari, quanto, infine, dei diritti del condannato, che non può essere lungamente lasciato nell'incertezza circa le modalità con cui dovrà scontare la pena, che possono evidentemente essere più o meno limitative della libertà personale.

6.1.1.- Fermo, in linea di principio, il parallelismo tra possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione e sospensione dell'esecuzione della pena, questa Corte ha altresì osservato che detto parallelismo è tendenziale, perché «appartiene pur sempre alla discrezionalità legislativa selezionare ipotesi di cesura, quando ragioni ostative appaiano prevalenti» (sentenza n. 41 del 2018). Il legislatore può ritenere, pertanto, che, ferma restando la possibilità di fare immediatamente istanza di accesso alle misure alternative, la pena carceraria debba essere la risposta iniziale alla commissione del reato accertato in via definitiva o in ragione della particolare pericolosità di cui sono indice specifici delitti (sentenze n. 3 del 2023, n. 238 del 2021, n. 216 del 2019, n. 41 del 2018, n. 90 del 2017 e n. 125 del 2016), o perché l'accesso alle misure alternative «è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale, sicché appare tollerabile che venga incarcerato chi all'esito del giudizio relativo alla misura alternativa potrà con estrema difficoltà sottrarsi alla detenzione» (sentenza n. 41 del 2018).

Al contempo, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, proprio perché si tratta di «eccezioni al “punto di equilibrio ottimale” rappresentato dalla regola generale della corrispondenza tra il limite di pena stabilito per l'accesso alla misura



alternativa e quello stabilito ai fini della sospensione dell'ordine di esecuzione» (sentenza n. 3 del 2023), le scelte del legislatore che rompano il parallelismo devono essere sottoposte a uno scrutinio «particolarmente stretto» (sentenza n. 41 del 2018).

6.1.2.- Deve immediatamente rilevarsi, peraltro, che le norme censurate non si limitano a prevedere che, in ragione del titolo di reato, il condannato deve cominciare a scontare la pena in carcere, pur potendo immediatamente presentare istanza di accesso alle misure alternative alla detenzione, come accade - lo si è già detto - nei casi in cui è impedita la sospensione dell'esecuzione della pena. Al contrario, esse vietano *ex lege* l'accesso alle misure alternative per l'intero primo anno di detenzione, sicché non solo vi è la rottura del tendenziale parallelismo di cui si è detto, ma è anche impedita, per un lungo periodo di tempo, la valutazione individualizzata da parte del giudice di sorveglianza: valutazione che è funzionale a garantire le finalità rieducative della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.; tanto che, non a caso, la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che tale valutazione individualizzata, finalizzata alla concessione dei benefici in questione, rimane possibile anche quando il legislatore ha previsto, non irragionevolmente, che, nelle more della decisione sull'accesso alle misure alternative, non possa essere sospesa l'esecuzione della pena (sentenze n. 238 del 2021 e n. 216 del 2019).

6.1.3.- Quanto ora osservato, peraltro, mette in luce la correttezza della scelta del rimettente di censurare sia l'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., sia l'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit.

Per quanto il giudice *a quo* sia ora investito soltanto della decisione sulla sospensione dell'ordine di carcerazione, disciplinato dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., è evidente che un'eventuale decisione di questa Corte che si limitasse ad accogliere le sole questioni di legittimità costituzionale aventi per oggetto tale disposizione risulterebbe inutiliter data. La sospensione dell'ordine di esecuzione, infatti, ha il preciso significato di consentire al condannato, nei trenta giorni successivi, di formulare al tribunale di sorveglianza un'istanza di concessione di una misura alternativa alla detenzione. Laddove però rimanesse ferma, a carico dei condannati per un fatto di minore gravità di cui all'art. 609-*quater* cod. pen., la preclusione all'accesso a qualsiasi misura alternativa in assenza di un anno di osservazione in carcere, l'istanza relativa sarebbe comunque destinata a essere rigettata dal tribunale di sorveglianza; di talché la sospensione dell'ordine di esecuzione si risolverebbe soltanto nell'inutile dilazione di una pena detentiva destinata a essere in ogni caso scontata.

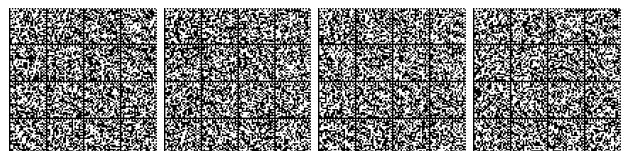
Del tutto coerentemente, allora, il rimettente mira anzitutto - dal punto di vista logico - a rimuovere l'obbligo di osservazione annuale intramuraria a carico della particolare categoria di condannati qui all'esame, cosicché anch'essi possano accedere a una misura alternativa alla detenzione sin dall'inizio dell'esecuzione della pena. Una tale possibilità conferirebbe significato anche alla sospensione dell'ordine di esecuzione, che consentirebbe a questo punto al condannato di formulare al tribunale di sorveglianza una istanza effettivamente accoglibile.

6.2.- Alla luce dei richiamati principi posti dalla giurisprudenza costituzionale in materia - che sono peraltro espressione del più generale orientamento di questa Corte a escludere rigidi automatismi in materia di benefici penitenziari (da ultimo, sentenza n. 24 del 2025) - deve ritenersi in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. la scelta del legislatore di sottrarre i condannati per il delitto di atti sessuali con minorenni, pur quando sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui all'art. 609-*quater*, sesto comma, cod. pen., alla regola generale della sospensione dell'ordine di esecuzione espressa dall'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., prevedendo, inoltre, che per il primo anno di detenzione non possano neppure fare istanza di accesso alle misure alternative alla detenzione.

6.2.1.- Le norme censurate sono, innanzitutto, intrinsecamente irragionevoli.

La circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 609-*quater*, sesto comma, cod. pen. consente di diminuire la pena per gli atti sessuali con minorenni fino a due terzi, così da temperare gli effetti della concentrazione in un unico reato di comportamenti, tra loro assai differenziati, che incidono sul libero e armonico sviluppo della personalità del minore nella sfera sessuale, e la correlata diversa intensità del disvalore in concreto delle condotte, che possono compromettere il bene giuridico tutelato in maniera profondamente differente (sentenze n. 203 e n. 202 del 2025, e n. 91 del 2024). A fronte di una circostanza attenuante ad effetto speciale di tal genere, che per l'appunto si fonda sulla presa d'atto dell'ampiezza della formulazione normativa dell'art. 609-*quater* cod. pen. e sulla connessa idoneità a includere, nel proprio ambito applicativo, condotte marcatamente dissimili sul piano criminologico e del tasso di disvalore, è irragionevole presumere che il condannato sia sempre e comunque pericoloso a tal punto, che sia necessario avviarlo alla pena detentiva in carcere, ma anche rendergli impossibile l'accesso a misure alternative prima di un anno, con una portata limitativa della libertà personale particolarmente e irragionevolmente afflittiva (sentenza n. 32 del 2020).

Senza contare che, come dimostra il caso di cui al giudizio *a quo*, in cui la pena concretamente irrogata è di poco superiore all'anno, le norme censurate possono comportare che il detenuto non abbia possibilità di accedere a misure



alternative sostanzialmente per l'intero tempo della condanna, con ovvie ricadute sul processo di rieducazione, perché egli non potrebbe che percepire le modalità esecutive della pena come sproporzionate rispetto a un fatto che è stato riconosciuto essere di minore gravità.

6.2.2.- Gli artt. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. e 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit. sono in contrasto con l'art. 3 Cost. anche in ragione del trattamento che riservano al condannato per atti sessuali con minorenni cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità, rispetto a quello che riservano al condannato per violenza sessuale cui sia stata riconosciuta l'identica circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità prevista dall'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen.

L'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, secondo periodo, ordin. penit., infatti, espressamente esclude, in relazione a quest'ultimo, l'applicabilità della previsione dell'osservazione scientifica della personalità per almeno un anno prima di poter ottenere i benefici penitenziari. Ne consegue che il condannato per violenza sessuale ex art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen., se la pena in concreto irrogata è pari o inferiore a quattro anni, potrà vedersi sospesa la pena ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen.

Il diverso trattamento è privo di giustificazione.

Gli artt. 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen. proteggono analoghi beni giuridici costituzionalmente rilevanti (rispettivamente, la libertà sessuale e il libero e armonico sviluppo della personalità del minore nella sfera sessuale), prevedono la stessa cornice edittale (da sei a dodici anni di reclusione) e sono posti in rapporto di specialità, in quanto il secondo trova applicazione al di fuori delle ipotesi previste dal primo.

In un tale quadro normativo, è irragionevole che il condannato per il reato di violenza sessuale, che presuppone, nella sua forma base, l'uso di violenza o minaccia o l'abuso di autorità, possa vedersi sospesa l'esecuzione della pena, in attesa di una valutazione individualizzata in ordine all'accesso alle misure alternative alla detenzione, quando sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità, mentre il condannato per il reato di atti sessuali con minorenni - che presuppone l'assenza di violenza, minaccia o abuso di autorità, stante il fatto che ove ricorrano trova applicazione l'art. 609-*bis*, con l'aumento di pena di cui all'art. 609-*ter*, primo comma, numero 5), o secondo comma, cod. pen. - pur se il caso sia stato riconosciuto di minore gravità non solo non si vedrà sospesa la pena, con immediato ingresso in carcere, ma non potrà neppure presentare istanza di accesso alle misure alternative alla detenzione prima di un anno.

Né la tutela del minore nella fattispecie sottoposta a questa Corte - che può riguardare, come nel caso di cui al giudizio *a quo*, anche soggetti prossimi alla soglia dei quattordici anni, che hanno acconsentito al compimento di atti sessuali con persone poco più che maggiorenni - è idonea a compensare un trattamento significativamente differenziato, quanto alle modalità di esecuzione della pena, rispetto all'ipotesi di violenza sessuale, in cui la volontà del soggetto passivo del reato è coartata con violenza fisica o psicologica: tanto che, come si è detto, il legislatore ha previsto per le due fattispecie, sul piano sostanziale, una identica cornice edittale e una altrettanto identica circostanza attenuante ad effetto speciale per i casi di minore gravità.

6.2.3.- Il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena recato dalle norme censurate e la correlata impossibilità, per il primo anno di detenzione, di fare domanda di ammissione ai benefici penitenziari si pongono altresì in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost.

La rottura del parallelismo tra la possibilità di accedere, in astratto, alle misure alternative alla detenzione e la sospensione, nelle more della valutazione individualizzata, dell'esecuzione della pena non è, come detto, di per sé costituzionalmente illegittimo. Il legislatore, come questa Corte ha già riconosciuto (vedi *supra*, punto 6.1.1.), può pur sempre ritenere che la finalità di rieducazione della pena - che può trovare al di fuori del carcere, specie quando le condanne siano brevi o molto brevi, un ambiente più consono - debba essere diversamente bilanciata; ciò tanto più quando intenda dare particolare protezione a beni giuridici di cui sia titolare il minore.

Quando, tuttavia, la scelta legislativa sia manifestamente irragionevole, come lo è, per quanto si è rilevato, quella posta dalle norme censurate, essa determina altresì «un sacrificio del tutto inutile - anche nell'ottica di un'efficace tutela della collettività - rispetto all'orientamento rieducativo della pena, imposto dall'art. 27, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 3 del 2023).

6.3.- L'illegittimo divieto di sospensione dell'esecuzione della pena è frutto del richiamo, operato dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., ai delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. La *reductio ad legitimitatem* della disciplina censurata è possibile, pertanto, mediante la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del solo art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit. nella parte in cui si applica ai condannati per il delitto di cui all'art. 609-*quater* cod. pen. cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui al sesto comma del medesimo art. 609-*quater* cod. pen.



Una volta espunta detta applicabilità, infatti, viene altresì meno, per la ipotesi qui considerata, l'operatività del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena di cui all'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., dovendo invece essere applicata la regola generale di cui all'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., che prevede la sospensione dell'esecuzione della pena al fine di consentire al condannato di presentare, in stato di libertà, istanza di accesso alle misure alternative alla detenzione.

Spetterà al tribunale di sorveglianza, pertanto, compiere la valutazione individualizzata in ordine alla possibilità, per il condannato per il reato di atti sessuali con minorenni cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità, di ottenerle. Al fine del necessario giudizio prognostico favorevole in ordine alla capacità delle misure alternative alla detenzione di contribuire alla risocializzazione del reo e, al contempo, di assicurare la rigorosa prevenzione del pericolo di commissione di nuovi reati, potranno essere presi in considerazione, oltre agli elementi specifici del caso concreto (quali il divario di età o la specifica interferenza con lo sviluppo della libertà sessuale del minorenni), il comportamento serbato dal condannato dopo la commissione del reato e durante il procedimento penale (art. 47, comma 3-*bis*, ordin. penit.), nonché i risultati della necessaria osservazione della personalità condotta mediante l'intervento dell'ufficio di esecuzione penale esterna (art. 47, comma 2, ordin. penit.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui si applica ai condannati per il delitto di cui all'art. 609-quater del codice penale cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui al sesto comma del medesimo art. 609-quater cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260068

N. 69

Ordinanza 13 aprile - 5 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Interventi dell'associazione Patrimonio Italiano, della Confederazione degli Italiani nel mondo e dell'associazione Natitaliani nel giudizio, in via incidentale, avente ad oggetto la disposizione, introdotta tramite decreto-legge, che detta una disciplina transitoria limitativa dell'acquisto automatico della cittadinanza italiana per nascita - Inammissibilità degli interventi.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 3-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 22, 24, 56, 58, 72, quarto comma, 77 e 117, primo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, promosso dal Tribunale ordinario di Mantova, sezione civile, nel procedimento vertente tra M.C. S. e C. D.L. nella qualità di esercenti la potestà genitoriale sul minore A.V. D.L. e il Comune di Canneto sull'Oglio, con ordinanza del 24 ottobre 2025, iscritta al n. 4 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione di M.C. S. e C. D.L. (nell'interesse del minore A.V. D. L.);

visti gli atti di intervento dell'associazione Patrimonio Italiano, della Confederazione degli Italiani nel mondo, dell'associazione Natitaliani, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri;

vista l'istanza di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositata dalla Confederazione degli Italiani nel mondo;

udito nella camera di consiglio del 13 aprile 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

deliberato nella camera di consiglio del 13 aprile 2026.

Rilevato che il Tribunale ordinario di Mantova, sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis)* e *b)* - della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 22, 24, 56, 58, 72, quarto comma, 77 e 117, primo comma, della Costituzione;

che, con atto depositato il 28 gennaio 2026, è intervenuta in giudizio l'associazione Patrimonio Italiano;

che essa argomenta l'ammissibilità dell'intervento riportando i suoi scopi statutari, dai quali risulterebbe quell'«interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», che legittima l'intervento del terzo ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, con atto depositato il 2 febbraio 2026, è intervenuta in giudizio la Confederazione degli Italiani nel mondo;

che essa riferisce di essere una confederazione costituita da associazioni di emigrati, da singoli emigrati e dalle loro famiglie, avente lo scopo di difendere i diritti degli italiani nel mondo, e afferma di essere legittimata all'intervento in quanto titolare di un «interesse qualificato, diretto, attuale e concreto, immediatamente inciso» dalla norma censurata, che avrebbe «un effetto sistemico e generalizzato», colpendo lo status civitatis di un'ampia platea di soggetti;

che, con atto depositato il 3 febbraio 2026, è intervenuta in giudizio l'associazione Natitaliani;

che essa riferisce di avere lo scopo di tutelare i diritti degli italo-discendenti nel mondo, nonché di supportarli nell'accertamento del diritto alla cittadinanza italiana, e dunque ritiene di avere un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio e alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata;

che la Confederazione degli Italiani nel mondo ha chiesto la fissazione anticipata della camera di consiglio sull'ammissibilità degli interventi, ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Norme integrative;



che il Presidente della Corte, con decreto del 25 febbraio 2026 di fissazione della camera di consiglio del 13 aprile 2026, ha ritenuto opportuno valutare nella stessa anche l'ammissibilità degli interventi delle associazioni Patrimonio Italiano e Natitaliani (ordinanza n. 204 del 2019).

Considerato che le norme oggetto del presente giudizio sono state censurate anche dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, con ordinanza iscritta al n. 167 reg. ord. del 2025;

che questa Corte si è pronunciata su tale ordinanza con la sentenza n. 63 del 2026, dichiarando, fra l'altro, l'inammissibilità degli interventi della Confederazione degli Italiani nel mondo, di un'altra associazione di italo-discendenti e di un'associazione di professionisti che operano nel settore dell'accertamento e del conseguimento della cittadinanza italiana;

che questa Corte ha ritenuto che tali soggetti fossero titolari di un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statutari di tutela dei propri iscritti, diverso da quello richiesto dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, secondo il quale nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», dovendosi intendere per «rapporto dedotto in giudizio» quello oggetto del giudizio *a quo*;

che la medesima sentenza ha ribadito l'orientamento già assunto con la sentenza n. 142 del 2025 e con l'ordinanza n. 85 del 2025, riguardanti le norme che prevedevano la trasmissione senza limiti della cittadinanza per filiazione;

che anche nella presente vicenda le associazioni intervenienti non sono titolari di un interesse collegato «in modo diretto e immediato» al giudizio *a quo*, che è stato promosso dai genitori di un minore brasiliano, nato e residente in Brasile, con un ricorso proposto - ai sensi dell'art. 95 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127) - contro il diniego dell'ufficiale di stato civile del Comune di Canneto sull'Oglio di trascrivere l'atto di nascita dello stesso minore;

che, in definitiva, gli interventi spiegati dall'associazione Patrimonio Italiano, dalla Confederazione degli Italiani nel mondo e dall'associazione Natitaliani devono essere dichiarati inammissibili.

Visti gli artt. 4 e 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati dall'associazione Patrimonio Italiano, dalla Confederazione degli Italiani nel mondo e dall'associazione Natitaliani.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260069



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

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

Ferrovie – Turismo – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disciplina degli organi della Fondazione Trenino verde storico della Sardegna – Previsione che il Presidente della Fondazione ha la rappresentanza legale, è nominato dalla Giunta esecutiva su designazione del Presidente della Giunta regionale, resta in carica per un triennio ed è rieleggibile, presiede l'assemblea di partecipazione e la Giunta esecutiva, cura le relazioni con enti, istituzioni, imprese, parti sociali ed altri organismi per instaurare rapporti di collaborazione a sostegno delle attività della Fondazione – Previsione che la Giunta esecutiva della Fondazione è composta dal presidente della Fondazione, da un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di trasporti, da un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di turismo, da un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di enti locali, da un componente nominato dall'ARST Spa, da quattro sindaci o loro delegati scelti dall'assemblea di partecipazione tra otto sindaci rappresentanti delle tratte ferroviarie individuati dai comuni territorialmente competenti, attribuendo il ruolo di supplenti ai quattro rimanenti che possono partecipare senza diritto di voto – Previsione che i componenti della Giunta esecutiva restano in carica per un triennio e sono rieleggibili, salvo revoca da parte dell'organo che li ha nominati prima della scadenza del mandato – Previsione che la Giunta esecutiva, fra l'altro, predispose e approva il bilancio di previsione e il conto consuntivo, le deliberazioni di eventuale modifica dello statuto, lo scioglimento della Fondazione e la devoluzione del patrimonio – Previsione che il medesimo organo delibera a maggioranza di voti – Previsione che l'assemblea di partecipazione della Fondazione svolge prevalentemente funzioni consultive – Prevista composizione in modo che siano rappresentati tutti i membri fondatori e, in particolare, tutti i comuni delle quattro tratte ferroviarie, previo versamento delle quote di conferimento o di contributo previsti per il perseguimento degli scopi della Fondazione medesima – Previsione che l'assemblea in particolare esprime un parere in ordine al bilancio di previsione e al conto consuntivo predisposti dalla Giunta esecutiva e alle modifiche dello statuto, allo scioglimento della Fondazione e alla devoluzione del patrimonio – Previsione che il revisore dei conti della Fondazione è nominato dalla Giunta esecutiva su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di trasporti ed è scelto tra i soggetti iscritti nel registro dei revisori legali.

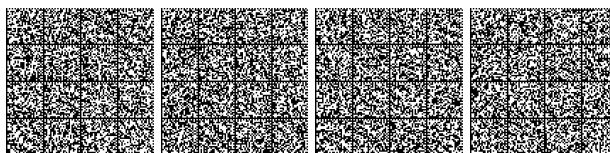
- Legge della Regione Sardegna 6 febbraio 2026, n. 4 (Disposizioni per la gestione e la valorizzazione delle ferrovie turistiche della Sardegna e disciplina degli organi della Fondazione Trenino verde storico della Sardegna), artt. 5, 6, 7 e 8.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei Ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587, fax: 06-96514000, PEC: ags@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 – ricorrente;

Contro Regione autonoma della Sardegna (80002870923), in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., con sede in Viale Trento, 69 - 09123 Cagliari, presso i seguenti indirizzi PEC tratti dal registro IPA: segretariogenerale@pec.regione.sardegna.it; presidenza.dirgen@pec.regione.sardegna.it; presidenza@pec.regione.sardegna.it; avvocatura@pec.regione.sardegna.it – resistente;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione autonoma della Sardegna del 6 febbraio 2026, n. 4, recante «Disposizioni per la gestione e la valorizzazione delle ferrovie turistiche della Sardegna e disciplina degli organi della Fondazione Trenino Verde storico della Sardegna», relativamente al Capo III, articoli 5, 6, 7 e 8, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna del 9 febbraio 2026, n. 9, S.S. n. 16.

La legge in epigrafe viene impugnata, in riferimento alle sopraindicate disposizioni, previa deliberazione del Consiglio dei ministri in data 9 aprile 2026, sulla base dei seguenti



MOTIVI

I - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e violazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna - legge Costituzionale n. 3 del 1948.

Si premette che la fondazione denominata «Fondazione Trenino Verde storico della Sardegna» è stata costituita a seguito dell'introduzione dell'art. 138 della legge della Regione Sardegna n. 9 del 2023 intitolata «Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie».

Con tale disposizione l'Azienda regionale sarda trasporti (in seguito anche ARST S.p.a.) è stata autorizzata alla costituzione della fondazione *de qua*, ente *no profit* con l'obiettivo di tutelare, recuperare, valorizzare, riutilizzare e promuovere, a scopo turistico, culturale e di promozione delle zone interne, la rete infrastrutturale ferroviaria di cui alla legge 9 agosto 2017, n. 128 («Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico») e i relativi rotabili storici.

Il secondo comma dell'art. 138 cit. riconduce la fondazione *de qua* «ai principi e allo schema giuridico della Fondazione di partecipazione nell'ambito del più vasto genere di fondazioni disciplinate dal codice civile e leggi collegate», chiarendo altresì che la fondazione non persegue fini di lucro e non può distribuire utili.

La successiva legge regionale n. 4 del 2026, qui impugnata, intitolata «Disposizioni per la gestione e la valorizzazione delle ferrovie turistiche della Sardegna e disciplina degli organi della Fondazione Trenino Verde storico della Sardegna» reca la disciplina attuativa, nell'ambito della Regione, della legge 9 agosto 2017, n. 128 («Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico») disciplinando, altresì, gli organi della Fondazione Trenino Verde storico della Sardegna istituita dal richiamato art. 138.

Al Capo I della legge vengono indicate le finalità e l'oggetto della legge e al Capo II sono dettate le linee relative alla gestione dell'infrastruttura.

Per quanto qui di interesse, il Capo terzo («Disciplina degli organi della Fondazione») introduce una disciplina dettagliata e concreta per la gestione e la valorizzazione delle ferrovie turistiche della Sardegna. In particolare, vengono disciplinati in modo molto puntuale gli organi della Fondazione, attribuendo specifiche funzioni a ciascuno di essi. Relativamente a tali profili e, in particolare, quanto alle disposizioni di cui agli articoli 5, 6, 7 e 8 che compongono il Capo III, la legge regionale *de qua* eccede dalle competenze riconosciute alla Regione Sardegna dallo Statuto speciale di autonomia, legge costituzionale n. 3 del 1948.

Le disposizioni in epigrafe impuginate, che non trovano un corrispettivo nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale, incidono infatti significativamente e in via unilaterale sulla morfologia della fondazione – qualificata come ente privato *no profit* – del quale vengono conseguentemente comprese l'autonomia e le prerogative proprie di tali enti privati.

In tal modo il legislatore regionale trascende dalle proprie competenze assegnate dallo Statuto di autonomia in quanto la disciplina degli organi e della struttura di enti privati non è riconducibile ad alcuna delle materie indicate negli articoli 3 e 4 della legge costituzionale citata, andando a disciplinare la materia dell'ordinamento civile, attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Si evidenzia che il comma 5 del citato art. 138 della legge regionale n. 9 del 23 ottobre 2023, ha previamente individuato gli organi di *governance* dell'ente indicando il Presidente; la Giunta esecutiva; l'Assemblea di partecipazione; il Revisore dei conti.

Il comma successivo ha demandato ad una deliberazione di Giunta regionale, da adottarsi su proposta dell'Assessore regionale dei trasporti, il compito di definire le linee guida dello statuto, il patrimonio della Fondazione e la sua destinazione in caso di scioglimento nonché le relative modalità operative.

In attuazione di tale ultima disposizione, la Giunta regionale ha provveduto, fra l'altro, ad adottare:

i) la deliberazione n. 38/50 del 17 novembre 2023, con cui sono state approvate le linee guida dello Statuto, disciplinando, tra l'altro, gli organi di *governance*, sulla cui base è stato poi prodotto e adottato lo Statuto della Fondazione;

ii) la deliberazione n. 41/44 del 1° dicembre 2023 con cui è stato designato il Presidente e successivamente, in data 5 dicembre 2023, è stata formalizzata l'adesione di 47 comuni.



Con la legge regionale in esame e più precisamente con il Capo III – rubricato «Disciplina degli organi della Fondazione», composto dagli articoli 5, 6, 7 e 8 – la Regione Sardegna ha introdotto una disciplina dal carattere non generale ed astratto bensì individuale e concreto, con cui vengono specificamente delineate le funzioni, l'operatività e la composizione (in taluni casi cambiandone unilateralmente la struttura) degli organi di *governance*.

In particolare:

l'art. 5 reca la disciplina del Presidente, indicando le relative prerogative, le modalità di nomina e la durata della carica e la rieleggibilità del medesimo organo;

l'art. 6 disciplina l'organo direttivo denominato «Giunta esecutiva della Fondazione», indicandone una composizione dello stesso in parte differente rispetto a quanto previsto dalle citate linee guida e dallo Statuto dell'ente medesimo,⁽¹⁾ risultando così costituita dai seguenti soggetti: *a)* presidente della Fondazione; *b)* un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di trasporti; *c)* un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di turismo; *d)* un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di enti locali; *e)* un componente nominato dall'ARST S.p.a.; *f)* quattro sindaci o loro delegati scelti dall'assemblea di partecipazione tra otto sindaci rappresentanti delle tratte ferroviarie individuati dai comuni territorialmente competenti, attribuendo il ruolo di supplenti ai quattro rimanenti che possono partecipare alla giunta senza diritto di voto.

Sempre l'art. 6 procede poi con una puntuale e dettagliata declinazione delle funzioni dell'organo esecutivo, prevedendo, fra l'altro, la predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, le deliberazioni di eventuali modifiche dello statuto, lo scioglimento della Fondazione e la devoluzione del patrimonio. La stessa disposizione, inoltre, disciplina la durata in carica, la rieleggibilità e le modalità deliberative del medesimo Organo;

l'art. 7 reca la disciplina dell'organo assembleare («Assemblea di partecipazione») con cui si stabilisce, in primo luogo, che alla stessa competono funzioni prevalentemente consultive, disciplinandone la composizione e le funzioni, prevedendo, in particolare, alla lettera *d)* del comma 6, che l'organo «esprime un parere in ordine al bilancio di previsione e al conto consuntivo predisposti dalla giunta esecutiva e alle modifiche dello statuto, allo scioglimento della Fondazione e alla devoluzione del patrimonio»;

l'art. 8, infine, detta la disciplina del «Revisore dei conti» e stabilisce che detto organo viene «nominato dalla giunta esecutiva su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di trasporti ed è scelto tra i soggetti iscritti nel registro dei revisori legali».

L'intervento normativo regionale, attuato con le richiamate disposizioni, incide dal punto di vista sostanziale sulla disciplina degli organi di un ente privato-fondazione e pertanto, si espone a un evidente vizio di illegittimità costituzionale per violazione del riparto di competenze legislative stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, che riserva in via esclusiva allo Stato la materia dell'ordinamento civile.

La disciplina di Fondazioni, Associazioni e, in generale, degli enti di diritto privato, è infatti integralmente riconducibile all'ambito di tale materia di esclusiva competenza statale, essendo regolata, sulla base di generali ragioni di uniformità sull'intero territorio nazionale oltre che di parità di trattamento, *in primis*, dalle disposizioni del codice civile che disciplinano la natura, la struttura, il funzionamento e l'assetto organizzativo dell'ente (articoli 12 e *ss*) e, in secondo luogo, dalle discipline settoriali specifiche come, in particolare, il decreto legislativo n. 117 del 2017 recante il codice del terzo settore (successivamente solo il codice del terzo settore) nonché il decreto legislativo n. 153 del 1999 in tema di Fondazioni bancarie.

Pertanto, la Costituzione affida allo Stato il potere-dovere di definire norme aventi contenuto generale e astratto (quindi, non individuale e concreto) che disciplinano gli aspetti costitutivi, organizzativi, strutturali e finalistici di tali enti.

(1) Art. 10 delle linee guida – «Giunta esecutiva». La Giunta esecutiva è composta dal Presidente della Fondazione, da due componenti scelti dall'Assemblea di partecipazione tra quattro rappresentanti delle tratte ferroviarie individuati dai comuni territorialmente competenti (mentre i due rimanenti assumono il ruolo di componenti supplenti che possono partecipare alle Giunte senza diritto di voto) e due componenti nominati dall'ARST socio fondatore. I componenti della Giunta esecutiva, nominati secondo quanto previsto dal presente articolo, restano in carica per un triennio e sono rieleggibili, salvo revoca da parte dell'Organo che li ha nominati prima della scadenza del mandato. La Giunta esecutiva provvede all'amministrazione ordinaria e straordinaria ed alla gestione della Fondazione, con criteri di economicità, efficacia ed efficienza, ai fini dell'attuazione del piano triennale di attività deliberato dall'Assemblea. Provvede a predisporre ed approvare il regolamento della Fondazione. Stabilisce le linee generali delle attività della Fondazione secondo un piano di durata triennale per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 2 del presente Statuto. Stabilisce i criteri ed i requisiti per l'attribuzione della qualifica di Nuovo Fondatore e di Partecipante ai sensi dell'art. 6. La Giunta esecutiva provvede a predisporre ed approvare il bilancio di previsione e il conto consuntivo e delibera le eventuali modifiche del presente Statuto, lo scioglimento della Fondazione e la devoluzione del patrimonio. La Giunta esecutiva delibera a maggioranza di voti: in caso di parità prevale il voto del Presidente. Le riunioni della Giunta esecutiva possono svolgersi anche in modalità telematica, avvalendosi di idonei metodi di lavoro collegiale che garantiscano l'effettiva compartecipazione, la contemporaneità delle decisioni, la sicurezza dei dati, delle informazioni e, ove prevista, della segretezza. Per la validità dell'adunanza telematica restano fermi i requisiti di validità richiesti per l'adunanza ordinaria.



Nel caso di specie, la Regione ha inteso fornire una disciplina individuale e concreta con cui, oltre a spogliare di contenuto le prerogative degli organi di *governance* della Fondazione regionale in questione come definite dallo Statuto, ha declinato in via legislativa aspetti sostanziali afferenti all'organizzazione e al funzionamento di tale ente privatistico che non trovano una corrispondenza nel panorama legislativo statale.

La Corte costituzionale si è espressa più volte sul tema della competenza esclusiva statale in ambito di ordinamento civile nel senso delineato (*inter alia*, Corte costituzionale sentenza n. 152 del 2024, n. 131 del 2020; n. 185 del 2018; n. 300 del 2003 e n. 438 del 2007).

In particolare, intervenendo sulla disciplina degli enti del Terzo settore, la Corte ha affermato che «ricade tipicamente nella competenza statale relativa alla materia “ordinamento civile”» non solo la conformazione specifica e l'organizzazione di tali enti, ma anche la definizione delle «regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche» (sentenza n. 131 del 2020 e, negli stessi termini, sentenza n. 185 del 2018).

La stessa Consulta ha, poi, evidenziato che l'ordinamento civile comprende la disciplina dei rapporti tra privati, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (*ex plurimis*, sentenze n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007; n. 185 del 2018). In tal senso anche Corte costituzionale n. 287/2016: «Si tratta di profili che attengono alla disciplina dei rapporti privati, riservata alla potestà legislativa dello Stato in ragione dell'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato, senza che detti rapporti debbano rinvenire necessariamente la loro disciplina sul piano codicistico (sentenze n. 97 del 2014 e n. 401 del 2007)».

Sulla base di tali principi, con la sentenza n. 152 del 2024, la Corte ha dichiarato incostituzionali talune norme, che non trovavano corrispondenza nel panorama legislativo statale, della regione Emilia-Romagna, là dove assoggettava a specifici controlli regionali le partecipazioni agrarie. Con tale pronuncia si è affermato che «l'esame della questione posta con riguardo alla competenza legislativa statale nella materia ordinamento civile si articola in tre passaggi argomentativi»:

la natura giuridica privatistica dei soggetti che vengono in considerazione;

la competenza legislativa statale nel disciplinare norme sostanziali (in quel caso il tema riguardava la tipologia dei controlli sugli enti in questione) che disciplinano enti di diritto privato;

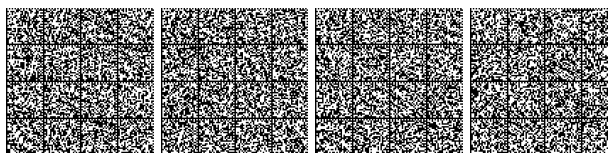
la sussistenza di una invasione della regione in tale competenza».

In termini analoghi, anche in precedenza, a fronte di altri enti (nello specifico, le fondazioni bancarie) nella premessa che le stesse avessero acquisito una natura privatistica, la Corte ha incisivamente affermato che «ciò che conta ... , ai fini della determinazione della portata da assegnare al riparto delle competenze legislative delineato dall'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, è la qualificazione degli enti in questione quali fondazioni-persone giuridiche private» (così Corte costituzionale n. 300 del 2003).

Nel caso in esame, la riconducibilità alla materia dell'ordinamento civile è saldamente ancorata alla natura giuridica dell'ente in questione chiarita dallo stesso art. 138, in attuazione del quale si pone la legge oggi impugnata. Tale disposizione, come sopra osservato, al comma 2, dispone che la Fondazione «risponde ai principi e allo schema giuridico della Fondazione di partecipazione nell'ambito del più vasto genere di fondazioni disciplinato dal codice civile e dalle leggi collegate».

La natura privatistica è confermata dal successivo passaggio ove si specifica che «La Fondazione non persegue fini di lucro e non può distribuire utili».

La ricostruzione della natura giuridica, dunque, rimanda alla fondazione di partecipazione, figura privatistica diffusasi nella prassi applicativa e divenuta nel tempo uno degli strumenti con cui si regolamentano forme di partenariato pubblico-privato. Tale figura, per opinione comune, fonde tratti tipici della fondazione con le caratteristiche sintomatiche dell'associazione. Nella prassi, infatti, si è avvertita l'esigenza di superare alcuni tratti di rigidità tipici della fondazione tradizionale, connotata da distacco netto fra fondatore ed ente, da una dotazione patrimoniale iniziale intangibile e autosufficiente al perseguimento degli scopi del medesimo, nonché della posizione meramente servente della struttura organizzativa, attingendo e facendo propri, per converso, alcuni tratti organizzativi propri delle associazioni, per molti versi più flessibili. Si tratta, dunque, di un organismo non lucrativo che nasce come reazione all'inadeguatezza del modello tradizionale di fondazione, connotato dal distacco dal suo fondatore, da una dotazione patrimoniale iniziale autosufficiente al perseguimento dello scopo e dalla posizione servente dell'organo amministrativo.



Per quanto utilizzata per il perseguimento di finalità di interesse generale da parte delle amministrazioni pubbliche, che vi fanno sovente ricorso in misura crescente per gestire attività culturali, sociali, educative, sportive, ambientali, nonché per attuare progetti di sviluppo locale, la sua natura giuridica resta comunque quella di un ente privato la cui natura non muta per il solo fatto che enti pubblici ne detengano partecipazioni.

Sul piano normativo, dunque, sebbene emanazione di un apparato pubblico e creata per lo svolgimento anche di compiti di interesse generale, una fondazione costituita da soggetti pubblici ai sensi del codice civile resta in linea di principio assoggettata alla disciplina propria delle fondazioni di diritto privato.

Vale, dunque, rispetto al caso di specie, quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità che sia pure con riferimento alle società di capitali, ha richiamato il principio secondo cui la società di capitali con partecipazione pubblica non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo in ragione della partecipazione degli enti pubblici (comuni, provincia o simili) dato che la società quale persona giuridica privata opera comunque nell'esercizio della propria autonomia negoziale. In tal senso, Cassazione Civ., sentenza n. 21658/2021 con cui viene ribadito il principio secondo cui la persona giuridica privata conserva la propria autonomia, non rilevando che la stessa sia partecipata in tutto o in parte da un soggetto pubblico con la conseguenza che quest'ultimo non può incidere unilateralmente sull'Ente mediante l'esercizio di poteri autoritativi o discrezionali (In tal senso anche la giurisprudenza ivi richiamata tra cui: Cassazione n. 5346 del 22 febbraio 2019; SSUU n. 7799 del 1574/2005; SSUU n. 392 dell'11 gennaio 2011; cfr anche Cons di Stato, Sez. V, n. 3659/2024, sulla natura privata di una fondazione culturale costituita da un comune e sulla non riconducibilità delle stesse ad associazioni e consorzi locali rientranti nel novero delle amministrazioni pubbliche *ex art. 1 del decreto legislativo n. 165/2001*).

In ogni caso, anche a prescindere da quanto sopra, nella presente fattispecie la natura privatistica della stessa risulta affermata dallo stesso legislatore regionale che all'art. 138 sopra citato, la riconduce espressamente nel novero delle fondazioni regolate dal diritto civile e da leggi collegate, oltre a qualificarla come ente *no profit* e privo di fini di lucro. In definitiva, la Regione Sardegna, avendo ritenuto di introdurre una disciplina individuale e concreta che delinea la morfologia, l'organizzazione e il funzionamento di tale ente privatistico con norme che non trovano corrispondenza in norme dettate dallo Stato ha di fatto disciplinato in tema di ordinamento civile e, dunque, violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

II - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, per violazione della normativa statale interposta con cui sono disciplinati gli enti privati rinvenibile, in particolare, nella disciplina delle associazioni e delle fondazioni contenuta nel codice civile, nel codice del terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 e nelle ulteriori discipline settoriali.

L'illegittimità costituzionale della legge regionale in esame si rinviene, altresì, nell'introduzione di una disciplina che non trova alcun puntuale riscontro nell'ordinamento giuridico statale e che, anzi, si pone in diretto contrasto con le norme interposte rappresentate dalla disciplina in materia di enti privati.

In particolare, è possibile fare riferimento quale parametro interposto, alle pertinenti disposizioni del codice del terzo settore, sostanzialmente anche se non formalmente richiamate, dalla legge istitutiva della fondazione in esame mediante rinvio alle «leggi collegate» oltre che al codice civile (*cfr.* art. 138, secondo comma, della legge Regione Sardegna n. 9 del 2023).

E ciò, anche in virtù della espressa qualificazione della fondazione in questione quale «ente *no profit*», in quanto tale riconducibile al novero degli enti individuati dall'art. 1 del decreto legislativo n. 117/2017 che vi ricomprende le associazioni, riconosciute e non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopi di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Si intende precisare, tuttavia, che l'affermato contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione non dipende necessariamente dall'inquadramento della Fondazione in esame quale ente del terzo settore.

Il riferimento al codice del terzo settore assume, infatti, rilievo non solo e non necessariamente in quanto normativa direttamente applicabile al caso concreto, ma quale espressione significativa della potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile. Il legislatore statale, invero, laddove ha ritenuto di disciplinare in modo puntuale il funzionamento e l'organizzazione degli enti privati lo ha fatto avvertendone specifiche esigenze legate alla necessità di offrire un quadro normativo unitario e omogeneo in campi peculiari.

Ciò che rileva, pertanto, è che, anche nei casi in cui lo Stato interviene in modo dettagliato su specifiche categorie di enti, tale intervento si colloca sempre all'interno della competenza esclusiva statale e si traduce nell'introduzione di principi e regole che si impongono come riferimento per l'intero ordinamento.



Con il presente motivo, dunque, si intende affermare che una legge regionale, oltre a non poter in alcun modo legiferare nella materia dell'ordinamento civile, non può a maggior ragione introdurre discipline che si pongano in contrasto con i principi stabiliti dal legislatore statale.

Diversamente opinando, ci si troverebbe davanti ad una nuova e tipizzata forma di ente privato, ossia la «Fondazione di partecipazione sarda», dotata di caratteristiche peculiari stabilite dalla legge regionale e collocata al di fuori dagli schemi giuridici statali.

Si osserva, pertanto, che il legislatore regionale, con le disposizioni impugnate, non si limita a muoversi entro i margini dettati dall'ordinamento (seppure esorbitando dalla propria competenza in ragione di quanto esposto con il primo motivo), ma introduce regole innovative e derogatorie che si discostano significativamente dal modello legale delineato dall'ordinamento civile.

In particolare, rilevano le sovrapposizioni che di seguito si espongono.

1) Innanzitutto, la definizione – successiva rispetto alla costituzione dell'Ente, nonché unilaterale e puntuale – degli aspetti organizzativi e funzionali degli organi fissata negli articoli da 5 a 8 si pone in contrasto con l'art. 16 del codice civile che disciplina il contenuto obbligatorio dell'atto costitutivo e dello statuto per gli enti (associazioni e fondazioni), rappresentandone questi ultimi la fonte primaria di regolazione, in cui si definiscono le prerogative degli organi. (art. 16 del codice civile «L'atto costitutivo e lo statuto devono contenere la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione. Devono anche determinare, quando trattasi di associazioni, i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione; e, quando trattasi di fondazioni, i criteri e le modalità di erogazione delle rendite.

L'atto costitutivo e lo statuto possono inoltre contenere le norme relative all'estinzione dell'ente e alla devoluzione del patrimonio e, per le fondazioni, anche quelle relative alla loro trasformazione»).

L'intervento regionale, modificando o comprimendo unilateralmente le prerogative proprie degli organi, come anche si esporrà *infra*, determina un depauperamento delle funzioni attribuite agli organi statutari, incidendo illegittimamente su un assetto che deve rimanere sottratto a interferenze pubbliche (e comunque sicuramente sottratto alla potestà legislativa regionale).

Inoltre, l'intervento produce, altresì, l'ulteriore effetto di sottrarre tutti gli aspetti modificativi della compagine di *governance* alle potenziali impugnative sociali che pure l'ordinamento ammette sia a livello codicistico che con le disposizioni proprie degli enti del terzo settore.

2) Ulteriormente, l'art. 5, che disciplina la figura del Presidente, al comma 1 e con le lettere *a*) e *d*) della legge regionale in esame, dispone che il Presidente ha la rappresentanza legale (lettera *a*) e che presiede l'assemblea di partecipazione e la giunta esecutiva (lettera *d*). In tal modo la disposizione in esame si pone in contrasto con l'art. 26, commi 6 e 7, del codice del terzo settore che attribuisce specifici poteri agli amministratori prevedendo che:

«6. Gli amministratori, entro trenta giorni dalla notizia della loro nomina, devono chiederne l'iscrizione nel Registro unico nazionale del terzo settore, indicando per ciascuno di essi il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita, il domicilio e la cittadinanza, nonché a quali di essi è attribuita la rappresentanza dell'ente, precisando se disgiuntamente o congiuntamente.

7. Il potere di rappresentanza attribuito agli amministratori è generale. Le limitazioni del potere di rappresentanza non sono opponibili ai terzi se non sono iscritte nel Registro unico nazionale del terzo settore o se non si prova che i terzi ne erano a conoscenza».

Ulteriore contrasto si ravvisa con la generale distinzione tra le funzioni di indirizzo, di amministrazione e di controllo che costituisce una regola generale delle fondazioni come si evince anche dalle previsioni dell'art. 4 del decreto Legislativo n. 153 del 1999 sulla disciplina civilistica delle fondazioni bancarie. Analogo contrasto si rinviene anche rispetto all'art. 2371, comma 1, del Codice civile – vigente in ambito societario ma da intendersi quale disposizione generale di riferimento – a norma del quale «L'assemblea è presieduta dalla persona indicata nello statuto o, in mancanza, da quella eletta con il voto della maggioranza dei presenti. Il presidente è assistito da un segretario designato nello stesso modo. Il presidente dell'assemblea verifica la regolarità della costituzione, accerta l'identità e la legittimazione dei presenti, regola il suo svolgimento ed accerta i risultati delle votazioni; degli esiti di tali accertamenti deve essere dato conto nel verbale».

L'art. 5, nelle disposizioni in esame manifesta, pertanto, un contrasto con le regole di funzionamento dell'organo assembleare, fondate su un principio di separazione, per cui il presidente designato dalla Giunta a capo dell'organo gestorio non deve ricoprire al contempo la funzione di presidente dell'organo assembleare. Come disciplinata



dall'art. 2371 del codice civile, l'assemblea è, infatti, presieduta dalla persona indicata nello statuto o, in mancanza, da quella eletta dal medesimo organo «con il voto della maggioranza dei presenti»; la regolazione dei suoi lavori, quindi, non può essere affidata ad altro organo che svolge funzioni distinte e, in qualche modo, contrapposte.

3) L'art. 6 (Giunta esecutiva), al comma 1, prevede criteri di nomina dell'organo gestorio particolari e diversi da quelli stabiliti dall'art. 26, comma 1, del codice del terzo settore a norma del quale «Nelle associazioni, riconosciute o non riconosciute, del terzo settore deve essere nominato un organo di amministrazione. Salvo quanto previsto dall'art. 25, comma 2, la nomina degli amministratori spetta all'assemblea, fatta eccezione per i primi amministratori che sono nominati nell'atto costitutivo» (enfasi aggiunta).

Il primo comma dell'art. 6, per contro, sottrae la nomina all'assemblea e identifica direttamente i componenti disponendo che:

«1. La giunta esecutiva della Fondazione di cui all'art. 138, comma 5, lettera *b*), della legge regionale n. 9 del 2023 è composta:

a) dal presidente della Fondazione;

b) da un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di trasporti;

c) da un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di turismo;

d) da un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di enti locali;

e) da un componente nominato dall'ARST S.p.a.;

f) da quattro sindaci o loro delegati scelti dall'assemblea di partecipazione tra otto sindaci rappresentanti delle tratte ferroviarie individuati dai comuni territorialmente competenti, attribuendo il ruolo di supplenti ai quattro rimanenti che possono partecipare alla giunta senza diritto di voto.

L'art. 6, comma 3, lettera *d*), rimette poi alla Giunta la valutazione sui requisiti per divenire soci della Fondazione, che, invece, l'art. 21 del codice del terzo settore prevede vadano inseriti, per esigenze di certezza e trasparenza, nell'atto costitutivo dell'ente. In tal senso l'art. 21 cit.: «1. L'atto costitutivo deve indicare la denominazione dell'ente; l'assenza di scopo di lucro e le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite; l'attività di interesse generale che costituisce l'oggetto sociale; la sede legale il patrimonio iniziale ai fini dell'eventuale riconoscimento della personalità giuridica; le norme sull'ordinamento, l'amministrazione e la rappresentanza dell'ente; i diritti e gli obblighi degli associati, ove presenti; i requisiti per l'ammissione di nuovi associati, ove presenti, e la relativa procedura, secondo criteri non discriminatori, coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta; la nomina dei primi componenti degli organi sociali obbligatori e, quando previsto, del soggetto incaricato della revisione legale dei conti; le norme sulla devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento o di estinzione; la durata dell'ente, se prevista.

2. Lo statuto contenente le norme relative al funzionamento dell'ente, anche se forma oggetto di atto separato, costituisce parte integrante dell'atto costitutivo. In caso di contrasto tra le clausole dell'atto costitutivo e quelle dello statuto prevalgono le seconde».

L'art. 6, comma 3, lettera *e*), prevede ancora, che la Giunta esecutiva predisponga e approvi il bilancio e il conto consuntivo, approvi le modifiche statutarie e deliberi lo scioglimento della Fondazione, in contrasto con l'art. 21 del codice civile (che fissa i *quorum* deliberativi per cui, in linea generale, «Le deliberazioni dell'assemblea sono prese a maggioranza di voti e con la presenza di almeno la metà degli associati. In seconda convocazione la deliberazione è valida qualunque sia il numero degli intervenuti. Nelle deliberazioni di approvazione del bilancio e in quelle che riguardano la loro responsabilità gli amministratori non hanno voto» ma «Per modificare l'atto costitutivo e lo statuto, se in essi non è altrimenti disposto, occorrono la presenza di almeno tre quarti degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

Per deliberare lo scioglimento dell'associazione e la devoluzione del patrimonio [31 ss.] occorre il voto favorevole di almeno tre quarti degli associati.» (enfasi aggiunta).

Analogo contrasto è individuabile anche con l'art. 25 del codice del terzo settore; quest'ultimo attribuisce tali prerogative proprio all'organo assembleare seguendo un principio fondamentale di separazione fra funzioni gestorie e funzioni di controllo.

4) L'art. 7 (Assemblea) attribuisce all'assemblea funzioni meramente consultive, mentre sia l'art. 21 del codice civile che l'art. 25 del codice del terzo settore, come sopra specificato, assegnano a detto organo compiti più pregnanti.

In particolare, l'art. 21 del codice civile prevede che le deliberazioni dell'assemblea siano prese «a maggioranza di voti e con la presenza di almeno la metà degli associati. In seconda convocazione la deliberazione è valida qualunque sia il numero degli intervenuti. Nelle deliberazioni di approvazione del bilancio e in quelle che riguardano la loro responsabilità gli amministratori non hanno voto.



Per modificare l'atto costitutivo e lo statuto, se in essi non è altrimenti disposto, occorrono la presenza di almeno tre quarti degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

Per deliberare lo scioglimento dell'associazione e la devoluzione del patrimonio occorre il voto favorevole di almeno tre quarti degli associati», quanto precede anche a sottolineare la centralità tecnica e formale di tale organo, cruciale al fine di poter affrontare ogni tipo di scelta gestionale.

In modo altresì più evidente, l'art. 25 individua i compiti dell'assemblea prevedendo che: «1. L'assemblea delle associazioni, riconosciute o non riconosciute, del terzo settore:

- a) nomina e revoca i componenti degli organi sociali;
- b) nomina e revoca, quando previsto, il soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
- c) approva il bilancio;
- d) delibera sulla responsabilità dei componenti degli organi sociali e promuove azione di responsabilità nei loro confronti;
- e) delibera sull'esclusione degli associati, se l'atto costitutivo o lo statuto non attribuiscono la relativa competenza ad altro organo eletto dalla medesima;
- f) delibera sulle modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto;
- g) approva l'eventuale regolamento dei lavori assembleari;
- h) delibera lo scioglimento, la trasformazione, la fusione o la scissione dell'associazione;
- i) delibera sugli altri oggetti attribuiti dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto alla sua competenza.

2. Gli atti costitutivi o gli statuti delle associazioni che hanno un numero di associati non inferiore a cinquecento possono disciplinare le competenze dell'assemblea anche in deroga a quanto stabilito al comma precedente, nel rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati e di elettività delle cariche sociali.

3. Lo statuto delle fondazioni del terzo settore può attribuire all'organo assembleare o di indirizzo, comunque denominato, di cui preveda la costituzione la competenza a deliberare su uno o più degli oggetti di cui al comma 1, nei limiti in cui ciò sia compatibile con la natura dell'ente quale fondazione e nel rispetto della volontà del fondatore».

Per contro, la disposizione della legge regionale in esame, attribuendo all'assemblea limitati comitati meramente consultivi produce un'evidente alterazione degli equilibri e dei ruoli che la legge statale attribuisce agli organi di tali enti privati.

5) L'art. 8 (Revisore dei conti), stabilisce che il revisore sia nominato dalla Giunta esecutiva, in violazione dell'art. 30 del codice del terzo settore, ai sensi del quale il revisore dei conti è nominato dall'organo assembleare. Il contrasto, dunque, è radicale.

La disciplina delineata dalla norma regionale risulta altresì in contrasto con l'art. 25, comma 1, lettere a) e b), del medesimo codice che, tra le competenze inderogabili dell'assemblea individua quella di nominare e revocare gli organi sociali e il soggetto incaricato della revisione dei conti.

La stessa disposizione, infine, prevedendo genericamente la nomina del revisore dei conti, è suscettibile di porsi in contrasto con l'art. 30 dello stesso codice, che stabilisce, al comma 2, i casi in cui la nomina di un revisore è obbligatoria ai sensi del comma 1.

Nelle fondazioni del terzo settore, infatti, deve essere nominato un organo di controllo, anche monocratico.

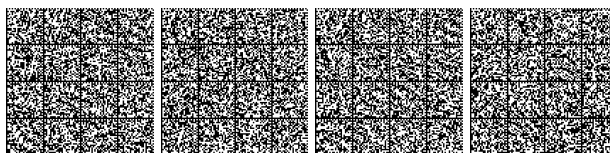
Ai sensi del secondo comma poi, «Nelle associazioni, riconosciute o non riconosciute, del terzo settore, la nomina di un organo di controllo, anche monocratico, è obbligatoria quando siano superati per due esercizi consecutivi due dei seguenti limiti:

- a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 150.000 euro;
- b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 300.000 euro;
- c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 7 unità.

3. L'obbligo di cui al comma 2 cessa se, per due esercizi consecutivi, i predetti limiti non vengono superati.

4. La nomina dell'organo di controllo è altresì obbligatoria quando siano stati costituiti patrimoni destinati ai sensi dell'art. 10».

Alla luce di quanto sopra esposto si deve dunque, ritenere che la normativa regionale oggetto di censura sia doppiamente illegittima: da un lato, perché invade un ambito materiale relativo all'ordinamento civile, riservato in via esclusiva allo Stato; dall'altro, perché si discosta dai principi e dalle coordinate sistematiche tracciate dalla legislazione statale, generando una disciplina disarmonica e incompatibile con l'assetto unitario dell'ordinamento civile, come disegnato sia dalla disciplina codicistica che dalle normative collegate quali in particolare la disciplina degli enti del terzo settore.



P. Q. M.

Si conclude affinché sia dichiarata la illegittimità costituzionale del Capo III, contenente gli articoli 5, 6, 7 e 8, della legge della Regione Sardegna del 6 febbraio 2026, n. 4, recante «Disposizioni per la gestione e la valorizzazione delle ferrovie turistiche della Sardegna e disciplina degli organi della Fondazione Trenino Verde storico della Sardegna», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna n. 9 del 9 febbraio 2026, S.S. n. 16.

Si deposita:

a) L'attestazione di approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, della determinazione di proposizione del ricorso, in data 9 aprile 2026, nonché l'allegata relazione della P.C.M.

Roma, 10 aprile 2026

L'avvocato dello Stato: PALMIERI

26C00077

N. 64

Ordinanza del 19 febbraio 2026 del Tribunale di Modena nel procedimento penale a carico di A. C.

Reati e pene – Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni – Reclusione da due a cinque anni anziché da otto mesi a cinque anni.

– Codice penale, art. 583-*quater*, primo comma.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MODENA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Modena in composizione monocratica, nella persona del Giudice dr. Roberto Perrone, provvedendo nel corso dell'udienza del 19 febbraio 2026 sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale (artt. 1, legge costituzionale 1/1948, 23 legge n. 87/1953)

Nel processo penale a carico di: C.A. nato in (*omissis*) il (*omissis*), elettivamente domiciliato presso il difensore d'ufficio avv. Virgili accettante – libero con obblighi non comparso.

Difeso d'ufficio dall'avv. Tullio Virgili del Foro di Modena.

IMPUTATO

A. per il delitto p. e p. dagli artt. 99, 337 del codice penale, poiché al fine di sottrarsi all'intervento e al controllo degli operanti della Questura di (*omissis*), dopo che era stata segnalata l'aggressione da lui posta in essere nei confronti di un uomo, al termine della perquisizione all'invito di accomodarsi all'interno dell'autovettura di servizio, atteso che non aveva documenti diventava sempre più aggressivo invece nei confronti degli operatori urlando «Pezzi di merda lasciatemi stare io sono italiano»; poi iniziava a sbracciare e a spintonare gli Agenti Z. e M. per cercare di eludere il trasporto negli uffici della Questura; l'Agente L.B.G. interveniva in ausilio ai colleghi che a fatica cercavano di bloccare e ammanettare C.A. e in questo frangente veniva colpita da quest'ultimo con una manata sul viso; in seguito C.A. si



stendeva a terra continuando ad urlare frasi offensive nei confronti degli operatori che, con non poca fatica, riuscivano ad assicurare la persona con apposite manette e fasce in velcro alle gambe in quanto l'uomo continuava a scalciare ripetutamente nei confronti degli operatori senza riuscire a colpirli. All'interno dell'autovettura in attesa del trasporto in Questura iniziava a sbattere la testa contro la barriera in plexiglass presente all'interno della cella di sicurezza come ad auto-lesionarsi.

Con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

In ... il...

B. per il delitto p. e p. dagli artt. 99, 583-*quater* del codice penale, perché, al fine di commettere il delitto di cui al capo A, e in quel contesto, colpendo l'Agente L.B.G. con una manata le cagionava lesioni personali con prognosi di giorni uno.

Con l'aggravante di aver commesso il fatto al fine di eseguirne un altro, o assicurarsi l'impunità, e nei confronti di ufficiali di Polizia Giudiziaria.

Con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

In ... il...

C. per il delitto p. e p. dagli artt. 99, 582 comma II, 583 comma I n. 2) del codice penale, perché colpendo ripetutamente C.H. con calci e pugni gli cagionava lesioni personali gravi consistenti in contusioni multiple non classificate, frattura delle ossa della faccia e avulsione di elementi dentari con prognosi iniziale di trenta giorni.

Fatto aggravato dall'aver prodotto l'indebolimento permanente di un organo.

Con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

In ... il...

Identificata la persona offesa in:

C. H. nato in (omissis) il ...

D. per il delitto p. e p. dagli artt. 99, 341-*bis* del codice penale, poiché nel contesto di cui ai capi A e B al fine di sottrarsi all'intervento e al controllo degli operanti della Questura di (Omissis) in presenza di più persone, offendeva l'onore e il prestigio degli operanti dicendo «Siete delle merde» «io sono italiano e voi non potete farmi un cazzo» «Voi non contate un cazzo pezzi di merda».

Con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

In ... il...

Con l'intervento: del P.M., nella persona della dr.ssa Maria Gabriella Giambarba V.P.O.

Rilevato che:

Il C. è stato tratto in arresto alle ore ... del ... in relazione ai reati di resistenza a pubblico ufficiale *ex art. 337* del codice penale e lesioni personali a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico *ex art. 583-*quater**, comma 1, del codice penale, lesioni personali aggravate *ex artt. 582 e 583*, comma 1, n. 2), del codice penale;

dell'arresto era data notizia al P.M. di turno, che disponeva la presentazione dell'arrestato a giudizio direttissimo, contestando anche il reato di oltraggio a pubblico ufficiale di cui al capo D);

all'udienza di convalida il C. si avvaleva della facoltà di non rendere interrogatorio;

il P.M. chiedeva la convalida dell'arresto e l'applicazione della misura cautelare del divieto di dimora in Modena e provincia; la difesa dell'imputato si rimetteva a giustizia e chiedeva applicarsi la misura dell'obbligo di presentazione alla P.G.; l'imputato non prestava il consenso alla celebrazione del rito direttissimo per il reato di cui al capo di imputazione D; il Tribunale, all'esito dell'udienza, convalidava l'arresto per i reati di cui ai capi A, B e C e disponeva la misura cautelare dell'obbligo di presentazione dell'imputato presso la Questura di (omissis) tutti i giorni della settimana, due volte al giorno; disponeva dunque procedersi a giudizio direttissimo per i reati di cui ai capi A, B e C, ordinando la restituzione degli atti al P.M. per il reato di cui al capo D; il difensore chiedeva termine a difesa e il Tribunale rinviava ad udienza successiva;

con decreto del 22 gennaio 2026, adottato fuori udienza e notificato alle parti, il Giudice, dato atto dell'orientamento da lui condiviso che qualifica il reato di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nei termini di fattispecie autonoma, rappresentava alle parti il dubbio di costituzionalità sulla fattispecie stessa ed invitava le parti ad interloquire al riguardo per l'udienza successiva;

all'udienza del 19 febbraio 2026, il Tribunale, sentite le parti, all'esito della camera di consiglio, pronunciava la presente ordinanza, di cui era data lettura alle parti presenti in udienza.



OSSERVA

1. Oggetto e parametro della questione.

La presente questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale ha ad oggetto la norma ricavabile dall'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, della cui costituzionalità si dubita in relazione ai seguenti parametri:

art. 3 tanto per violazione del principio di proporzionalità del minimo edittale di anni due di reclusione, quanto per trattamento diversificato di situazioni omogenee, anche tenuto conto del *tertium comparationis* di cui all'art. 582 del codice penale, nella versione base ed in quella aggravata ai sensi dell'art. 61, comma 1, n. 10), del codice penale;

art. 27, comma 3, per violazione del principio rieducativo della pena.

2. Sulla rilevanza della questione.

2.1. Il fatto.

L'imputato veniva tratto in arresto poiché, alle ore ...del ..., la locale S.O. inviava gli operanti (Volante Beta T — Volante Due T — Volante Due Bis) in (*omissis*), in piazza (*omissis*), nei pressi della chiesa di (*omissis*), poiché un residente riferiva di una violenta aggressione posta in essere da un uomo ai danni di un altro soggetto, il quale risultava disteso a terra e sanguinante.

Giunti celermente sul posto, gli operanti notavano la presenza di una persona sanguinante distesa per terra e di un altro uomo che, con fare minaccioso, cercava di avvicinarsi alla stessa, non riuscendovi solo grazie all'intervento di due persone che, con fatica, tentavano di fraporsi tra i due, evitando la prosecuzione dell'azione delittuosa.

Alla vista degli operanti, l'aggressore, successivamente identificato nell'odierno imputato C.A., continuava a mantenere un atteggiamento molesto e poco collaborativo, cercando di avvicinarsi minacciosamente alla persona sdraiata per terra e sanguinante; con fatica, il V. Isp. T. e l'Ag. Z. riuscivano ad allontanarlo. L'uomo appariva visibilmente sotto l'effetto di sostanze alcoliche, presentando alito vinoso, precario equilibrio e linguaggio sconnesso; inoltre, lo stesso presentava sangue sulle labbra e nella bocca, nonché le mani e le scarpe sporche di sostanza ematica. Dopo essere stato allontanato dalla persona offesa, C.A. iniziava ad inveire contro gli operanti, urlando frasi quali: «Siete delle merde», «Io sono italiano e voi non potete farmi un cazzo», «Voi non contate un cazzo pezzi di merda». Mentre urlava tali frasi, anche in presenza dei richiedenti l'intervento, iniziava a muoversi pericolosamente nel piazzale, tenendo le mani all'interno delle tasche nonostante l'invito a rimanere fermo e, alla specifica richiesta di fornire un documento di identificazione, riferiva di non esserne in possesso «perché italiano».

Pertanto, veniva invitato ad avvicinarsi all'autovettura di servizio, al fine di essere trasportato in Questura per la completa identificazione e la redazione degli atti a suo carico. Nei pressi dell'autovettura di servizio, al fine di garantire la sicurezza degli operanti e dello stesso C.A., quest'ultimo veniva sottoposto a perquisizione personale ai sensi dell'art. 4, legge n. 152/1975, che iniziava alle ore ...e terminava alle ore ..., con esito negativo. Al termine della perquisizione, C.A. veniva invitato ad accomodarsi all'interno dell'autovettura di servizio, ma in tale frangente diventava sempre più aggressivo e iniziava nuovamente ad inveire nei confronti degli operanti, urlando: «Pezzi di merda lasciatemi stare io sono italiano». Ad un certo punto, C.A. iniziava a sbracciare e a spintonare gli Ag. Z. e M., nel tentativo di eludere il trasporto presso gli uffici della Questura; vista la scena, l'Ag. L.B.G. interveniva in ausilio ai colleghi che, con fatica, tentavano di bloccare e ammanettare l'uomo e, in tale frangente, la L.B.G. veniva colpita da quest'ultimo con una manata al viso.

Dopo alcuni minuti, C.A. si stendeva per terra, continuando ad urlare frasi offensive nei confronti degli operanti, i quali, con non poca fatica, riuscivano ad assicurarlo mediante apposite manette e fasce in velcro alle gambe, in quanto l'uomo continuava a scalcciare ripetutamente nei confronti degli agenti, senza tuttavia riuscire a colpirli. Una volta assicurato, veniva posizionato all'interno dell'autovettura di servizio.

Gli operanti, nel verbale di arresto, davano atto che C.A., mentre si trovava all'interno dell'autovettura in attesa del trasporto in Questura, iniziava a sbattere la testa contro la barriera in plexiglass presente all'interno della cella di sicurezza, come ad autolesionarsi (da un successivo controllo l'autovettura di servizio non risultava essere danneggiata). La Volante Due Bis procedeva quindi al trasporto dell'uomo presso gli uffici, ove, a specifica richiesta, declinava le proprie generalità, risultando essere C.A., nato in (*omissis*) il (*omissis*).

Gli operanti davano atto che, al loro arrivo, la persona offesa risultava distesa a terra, sanguinante e completamente sporca di sangue e, seppur cosciente, non era in grado di comunicare con gli operanti a causa delle ferite riportate; la stessa risultava priva di documenti di identificazione e si risaliva alle sue generalità attraverso un vecchio referto del Pronto Soccorso di (*omissis*) che la stessa teneva all'interno della propria tasca: C.H., nato in (*omissis*) il (*omissis*),



s.f.d., sedicente, positivo in SDI e irregolare sul territorio. Sul posto giungeva personale del 118 che trasportava C.H. in codice 2 presso il pronto soccorso di (*omissis*) per le cure del caso ed ulteriori accertamenti. Alla vista degli operanti, C.H. presentava il viso tumefatto, con copiosa fuoriuscita di sostanza ematica.

Successivamente gli operanti prendevano contatti con il richiedente, che si trovava assieme al compagno; i due venivano rispettivamente identificati in:

G.G.M., nato il (*omissis*) in (*omissis*), residente in (*omissis*), in piazza (*omissis*) n. ..., sedicente;

G.M., nato in (*omissis*) il (*omissis*), residente in (*omissis*), in piazza (*omissis*) n. ..., sedicente.

G.G.M. riferiva che, mentre si trovava all'interno del proprio appartamento insieme al compagno, udiva delle urla provenire dalla strada e, affacciandosi alla finestra, notava un uomo sdraiato a terra ed un altro che lo colpiva violentemente più volte con calci al torace e al capo; lo stesso, unitamente al compagno G.M., urlava all'aggressore di smetterla, senza tuttavia ottenere alcun effetto, poiché l'uomo persisteva nella propria condotta. Pertanto, G.G.M. e G.M. decidevano di scendere in strada per fermare l'aggressore, contattando contestualmente il 112 fino all'arrivo degli operanti.

Al fine di meglio ricostruire quanto accaduto, G.G.M. veniva escusso a sommarie informazioni testimoniali.

C.H. veniva sottoposto ad accertamenti presso il Pronto Soccorso, dai quali emergeva che lo stesso presentava contusioni multiple non classificate, frattura delle ossa della faccia e avulsione di elementi dentari, con prognosi attuale di trenta giorni. Inoltre, C.H. veniva ricoverato presso il reparto di Medicina d'Urgenza per ulteriori accertamenti. Per i motivi sopra indicati non risultava possibile escutere la vittima, poiché non in grado di riferire, in ragione delle condizioni sanitarie in cui versava.

Gli operanti davano atto che, presso gli uffici della Questura, giungeva personale sanitario che verificava i parametri dell'arrestato e prestava le cure necessarie; l'imputato rifiutava tuttavia il trasporto in Pronto Soccorso.

Alla luce di quanto emerso ed accertato, sussistendo lo stato di flagranza in ordine al reato di resistenza a pubblico ufficiale e lesioni aggravate, poiché commesse nei confronti di un pubblico ufficiale, avendo C.A. tenuto una condotta violenta nei confronti degli operanti, sbracciando e spintonando, nonché arrecando lesioni documentate nei confronti dell'Ag. L.B.G., guaribili in giorni 1, e considerato altresì che C.A. risultava gravato da precedenti specifici per reati contro la persona e da numerose violazioni amministrative in merito all'abuso di alcol e sostanze stupefacenti, nonché già condannato per il reato di resistenza e lesioni a pubblico ufficiale (elementi dai quali si evinceva una spiccata pericolosità sociale del soggetto, confermata anche dall'aggressione violenta nei confronti di C.H.), gli operanti procedevano all'arresto in flagranza di reato per i reati di cui agli artt. 337, 582, 583-*quater*, comma 1, del codice penale.

Inoltre, avendo l'imputato proferito frasi offensive e oltraggiose nei confronti degli operanti in luogo pubblico ed innanzi a più persone (G.G.M. e G.M.), veniva deferito in stato di libertà *ex art. 341-bis* del codice penale C.A., visto lo stato alcolemico in cui versava in luogo pubblico, veniva inoltre sanzionato amministrativamente ai sensi dell'art. 688 del codice penale; lo stesso si rifiutava di firmare, ma riceveva copia.

Nei confronti di C.A., ricorrendone i presupposti, veniva altresì adottato e notificato il provvedimento di allontanamento e di divieto di stazionamento ai sensi dell'ordinanza del Prefetto di (*omissis*) Prot. (*omissis*), *ex art. 2* del regio decreto n. 773/1931; lo stesso si rifiutava di firmare, ma riceveva copia. L'Agente L.B.G. si rivolgeva al Pronto Soccorso per le cure del caso ed era dimessa con diagnosi di «aggressione da parte di terzi» e prognosi di giorni 1, come da relazione sanitaria in atti.

2.2. La qualificazione giuridica del fatto.

2.2.1. Non pare esservi dubbio che il fatto, qualora dimostrato, sia inquadrabile nella fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, primo periodo, del codice penale: al C. è infatti contestato «il delitto p. e p. dagli artt. 99, 583-*quater* del codice penale, perché, al fine di commettere il delitto di cui al capo A, e in quel contesto, colpendo l'Agente L.B.G. con una manata le cagionava lesioni personali con prognosi di giorni uno».

L'imputazione contiene tutti gli elementi costitutivi, di carattere oggettivo e soggettivo, della fattispecie di lesioni lievi a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale.

Occorre preliminarmente prendere posizione sulla qualificazione giuridica della fattispecie nei termini di fattispecie autonoma o fattispecie aggravata del reato di lesioni personali, essendo tale questione controversa tra gli interpreti.

2.2.2. Il dato normativo

La fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nella formulazione vigente è stata introdotta dal decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, che ha cambiato la rubrica dell'articolo ed il testo della disposizione. La rubrica previgente recitava: «Articolo 583-*quater*. Lesioni personali a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali», ed il testo della disposizione era il seguente: «1. Nell'ipotesi di



lesioni personali cagionate a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, le lesioni gravi sono punite con la reclusione da quattro a dieci anni; le lesioni gravissime, con la reclusione da otto a sedici anni».

La nuova rubrica, a far data dal 12 aprile 2025, recita: «Articolo 583-*quater*. Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali», ed il testo è il seguente: «1. Nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, si applica la reclusione da due a cinque anni. In caso di lesioni gravi o gravissime, la pena è, rispettivamente, della reclusione da quattro a dieci anni e da otto a sedici anni».

Si nota dunque che:

viene meno l'elemento specializzante della commissione del reato «in occasione di manifestazioni sportive»;

si assiste ad un ampliamento della platea dei soggetti passivi: in luogo del pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico, ora è punita la lesione ad «un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza»;

il reato è commesso nei confronti di uno dei soggetti passivi «nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni».

Il decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96, ha modificato nuovamente la rubrica dell'articolo, benché in una parte che non riguarda la fattispecie di cui al comma 1. La rubrica attualmente vigente recita: «Articolo 583-*quater*. Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, nonché agli arbitri e agli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive, a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali».

Per il suo rilievo nell'analisi della tematica, occorre riportare anche il testo della fattispecie di cui al comma 2 del medesimo articolo, che, nella versione vigente a seguito del decreto-legge n. 137/2024, recita: «Nell'ipotesi di lesioni cagionate al personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio, nonché a chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni e servizi di sicurezza complementare in conformità alla legislazione vigente, nell'esercizio o a causa di tali attività, si applica la reclusione da due a cinque anni. In caso di lesioni personali gravi o gravissime si applicano le pene di cui al comma primo, secondo periodo».

Vi sono dunque evidenti elementi comuni alla fattispecie di cui al comma 1:

i soggetti passivi sono qualificati;

il reato è commesso nei confronti di uno dei soggetti passivi «nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio», ovvero, nel caso degli ausiliari, «nell'esercizio o a causa di tali attività»;

la cornice di pena edittale è la medesima.

Il decreto-legge n. 96/2025 ha infine esteso le pene di cui al comma 1 ai fatti commessi in occasione di manifestazioni sportive nei confronti degli arbitri o degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle stesse.

2.2.3. La successione di interventi normativi di sistema

Sulla qualificazione della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, nella sua formulazione anteriore alla novella dell'aprile 2024 (dunque quando ancora la disposizione parlava delle lesioni cagionate in occasione di manifestazioni sportive) si era pronunciata Cass. pen., Sez. V, Sentenza n. 3117 del 29 novembre 2023 Ud. (dep. 24 gennaio 2024) Rv. 285846 — 01.

La Cassazione propendeva per la natura di fattispecie autonoma, valorizzando (punto 2.1. del Considerato in diritto):

1) la rubrica dell'articolo;

2) la collocazione della condotta in un articolo diverso rispetto alla disciplina delle lesioni gravi e gravissime (art. 583 del codice penale) e successivo anche rispetto agli artt. 583-*bis* e ter del codice penale, che disciplinano l'autonoma fattispecie delle «Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»;

3) la *ratio* dell'intervento legislativo, che sarebbe da individuarsi proprio nella volontà di sottrarre l'aumento di pena al giudizio di bilanciamento *ex art.* 69 del codice penale. La relazione illustrativa dell'intervento normativo aveva infatti evidenziato che gravissimi episodi di violenza verificatisi in occasione di avvenimenti sportivi (l'omicidio dell'ispettore Raciti a Catania) avevano determinato la necessità di intervenire con un decreto-legge, introducendo, in particolare, una serie di norme finalizzate a «[...] contrastare, con maggiore rigore, la degenerazione violenta del tifo sportivo [...]»;



4) l'introduzione dell'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, che nella sua nuova formulazione delinea una autonoma ipotesi incriminatrice per le lesioni in danno di esercenti la professione sanitaria sia in ipotesi di lesioni lievi che per le ipotesi di lesioni gravi o gravissime;

5) la tipizzazione per specialità del più ampio genus delle lesioni personali volontarie, quale forma di repressione specifica nei confronti di una peculiare espressione modale dell'illecito, che non si limitava a ledere, gravemente, il bene giuridico dell'integrità fisica, ma che incideva sulla sicurezza collettiva in relazione a manifestazioni di natura sportiva, potendosi individuare un autonomo disvalore nella qualifica soggettiva della vittima.

Le conclusioni cui era giunta la Cassazione, tuttavia, erano in parte smentite da un intervento normativo successivo: l'art. 1, comma 1, lett. a), decreto legislativo n. 19 marzo 2024, n. 31, modificava il testo del comma 2 dell'art. 582 del codice penale, che, nel delineare i casi di procedibilità d'ufficio per il reato di lesioni, arrivava a recitare (come tuttora recita): «Si procede tuttavia d'ufficio se ricorre taluna delle circostanze aggravanti previste negli articoli 583, 583-*quater*, secondo comma, primo periodo, e 585, ad eccezione di quelle indicate nel primo comma, numero 1), e nel secondo comma dell'articolo 577. Si procede altresì d'ufficio se la malattia ha una durata superiore a venti giorni quando il fatto è commesso contro persona incapace, per età o per infermità».

Il legislatore ha qualificato dunque espressamente come circostanza aggravante la fattispecie di lesioni lievi di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, e ciò corrisponde ad una precisa scelta del legislatore, volta da un lato a garantire la procedibilità d'ufficio per il reato in questione, dall'altro a chiarirne definitivamente la natura (come riportato nella relazione illustrativa al decreto legislativo n. 31(1)Stanti i punti di contatto tra la fattispecie di cui al comma 2 e quella del comma 1, si potrebbe sostenere che la qualificazione in questione sia estensibile anche alla seconda. L'evoluzione normativa successiva, tuttavia, ha smentito tale (apparentemente agevole) conclusione.

Il legislatore è infatti intervenuto nuovamente sul tema, a distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo da ultimo citato: con l'art. 2, comma 1, lett. a), decreto-legge 1° ottobre 2024, n. 137, ha modificato l'art. 380, comma 2, del codice penale, in tema di reati per cui è previsto l'arresto in flagranza. Il nuovo testo prevede: «2. Anche fuori dei casi previsti dal comma 1, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza di uno dei seguenti delitti non colposi, consumati o tentati: [...] a-*ter*) delitto di lesioni personali a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali previsto dall'articolo 583-*quater*, secondo comma, del codice penale». Il legislatore qui ha menzionato in maniera autonoma la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, non utilizzando la formula, pure impiegata altrove nello stesso articolo, che si riferisce alla fattispecie base, «aggravata ai sensi di» (ad es.: e) delitto di furto quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'articolo 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533, o taluna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 625, primo comma, numeri 2), prima ipotesi, 3) e 5), nonché 7-*bis*), del codice penale, salvo che ricorra, in questi ultimi casi, la circostanza attenuante di cui all'articolo 62, primo comma, numero 4), del codice penale [...] f-*bis*) delitto di ricettazione, nell'ipotesi aggravata di cui all'articolo 648, primo comma, secondo periodo, del codice penale».

Appare dunque che il legislatore dell'ottobre 2024, a differenza di quello dell'aprile 2024, abbia considerato le fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale (lesioni lievi, gravi, gravissime ai sanitari) come fattispecie autonome e non come aggravanti del delitto di lesioni. Si evidenzia dunque un'antinomia espressa: l'art. 582, comma 2, del codice penale considera le fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale come aggravanti, mentre l'art. 380, comma 2, del codice penale le considera fattispecie autonome.

(1) V. relazione illustrativa al d.lgs. n. 31/2024, pp. 4-5: «L'intervento si rende necessario per coordinare le modifiche introdotte con il decreto legislativo n. 150 del 2022 al regime di procedibilità del delitto di lesioni e alla — sopravvenuta — modifica dell'articolo 583-*quater*, secondo comma, del codice penale introdotta dall'articolo 16 del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, recante «Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali», al fine di stabilire con chiarezza la regola della procedibilità d'ufficio del delitto di lesioni, quando questo sia commesso in danno di personale esercente professione sanitaria, sia che si tratti di lesioni lievi sia di lesioni gravi o gravissime. Infatti, precedentemente alla riformulazione, l'articolo 583-*quater* del codice penale contemplava solo le ipotesi di lesioni gravi o gravissime, e dunque la procedibilità d'ufficio conseguiva al richiamo, effettuato all'articolo 582, secondo comma, del codice penale, all'aggravante disciplinata dall'articolo 583 del codice penale (lesioni gravi o gravissime), quale ipotesi procedibile ex officio, in deroga alla regola generale della procedibilità a querela del delitto di lesioni introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2022 per i delitti dai quali derivi una malattia non superiore ai quaranta giorni. Quanto alle lesioni lievi, la procedibilità d'ufficio, in caso di fatto commesso in danno di personale esercente professione sanitaria, derivava dal richiamo, operato dal citato articolo 582, secondo comma, del codice penale, all'aggravante di cui all'articolo 61, numero 11-*octies*, del codice penale. Tuttavia, l'intervenuta riformulazione dell'articolo 583-*quater*, secondo comma, del codice penale — che contempla, ora, anche le lesioni lievi in danno di personale esercente professione sanitaria — rende inapplicabile l'aggravante comune al reato di lesioni, essendo tale aggravante pacificamente assorbita in quella di cui al riformulato articolo 583-*quater*, secondo comma, c.p. In tale ottica, dunque, si interviene da un lato sopprimendo — nell'articolo 582, secondo comma, del codice penale — il riferimento all'aggravante di cui all'articolo 61, numero 11-*octies* (che ovviamente continuerà ad operare rispetto ad ogni altro reato, diverso dalle lesioni, commesso con violenza e minaccia, in danno di personale esercente professione sanitaria), e, dall'altro, inserendo un espresso richiamo all'articolo 583-*quater*, secondo comma, primo periodo (concernente l'ipotesi di lesioni né gravi né gravissime); tale richiamo vale, peraltro, a chiarire definitivamente la natura di circostanza — e non, dunque, di autonomo reato — dell'ipotesi di cui all'articolo 583-*quater* del codice penale».



Infine, il legislatore, con l'art. 13, comma 1, lett. c), decreto-legge n. 48/2025 (già citato), oltre a modificare la fattispecie di cui al comma 1 nei termini oggi vigenti, e ad intervenire sulla rubrica dell'articolo, ha modificato l'art. 10, comma 6-*quater*, decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in tema di arresto in flagranza differita. Il nuovo testo dispone: «6-*quater*. Nel caso di reati modifica dell'articolo 583-*quater*, secondo comma, del codice penale introdotta dall'articolo 16 del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, recante «Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali», al fine di stabilire con chiarezza la regola della procedibilità d'ufficio del delitto di lesioni, quando questo sia commesso in danno di personale esercente professione sanitaria, sia che si tratti di lesioni lievi sia di lesioni gravi o gravissime. Infatti, precedentemente alla riformulazione, l'articolo 583-*quater* del codice penale contemplava solo le ipotesi di lesioni gravi o gravissime, e dunque la procedibilità d'ufficio conseguiva al richiamo, effettuato all'articolo 582, secondo comma, del codice penale, all'aggravante disciplinata dall'articolo 583 del codice penale (lesioni gravi o gravissime), quale ipotesi procedibile *ex officio*, in deroga alla regola generale della procedibilità a querela del delitto di lesioni introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2022 per i delitti dai quali derivi una malattia non superiore ai quaranta giorni. Quanto alle lesioni lievi, la procedibilità d'ufficio, in caso di fatto commesso in danno di personale esercente professione sanitaria, derivava dal richiamo, operato dal citato articolo 582, secondo comma, del codice penale, all'aggravante di cui all'articolo 61, numero 11-*octies*, del codice penale. Tuttavia, l'intervenuta riformulazione dell'articolo 583-*quater*, secondo comma, del codice penale — che contempla, ora, anche le lesioni lievi in danno di personale esercente professione sanitaria — rende inapplicabile l'aggravante comune al reato di lesioni, essendo tale aggravante pacificamente assorbita in quella di cui al riformulato articolo 583-*quater*, secondo comma, del codice penale. In tale ottica, dunque, si interviene da un lato sopprimendo — nell'articolo 582, secondo comma, del codice penale — il riferimento all'aggravante di cui all'articolo 61, numero 11-*octies* (che ovviamente continuerà ad operare rispetto ad ogni altro reato, diverso dalle lesioni, commesso con violenza e minaccia, in danno di personale esercente professione sanitaria), e, dall'altro, inserendo un espresso richiamo all'articolo 583-*quater*, secondo comma, primo periodo (concernente l'ipotesi di lesioni né gravi né gravissime); tale richiamo vale, peraltro, a chiarire definitivamente la natura di circostanza — e non, dunque, di autonomo reato — dell'ipotesi di cui all'articolo 583-*quater* del codice penale» commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'articolo 380 del codice di procedura penale, nonché nel caso del delitto di cui all'articolo 583-*quater* del codice penale, commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto».

Di nuovo si assiste dunque alla qualifica espressa di fattispecie autonoma all'intera fattispecie di cui all'art. 583-*quater* del codice penale (incluso quindi il comma 1).

2.2.4. Argomenti a favore della natura di circostanza

Allo stato depongono pertanto a favore della natura di circostanza aggravante della fattispecie prevista all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale i seguenti argomenti.

1) La fattispecie di cui al comma 1 attualmente vigente, e risultante dall'entrata in vigore del decreto-legge 48/2025, non contempla più l'elemento specializzante del contesto sportivo in cui avviene il fatto (valorizzato dalla Cassazione nella sent. 3117/2023): gli unici elementi distintivi rispetto alla fattispecie di cui all'art. 582 del codice penale sono ora dati dalle qualifiche soggettive dei soggetti passivi (ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza) e dall'occasione di commissione del reato in relazione agli stessi (nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni).

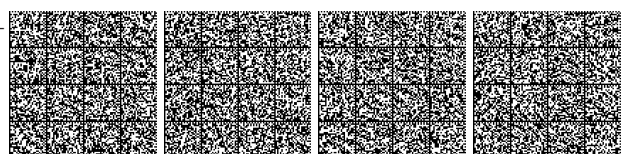
2) Il testo dell'art. 582, comma 2, del codice penale non è stato modificato e tuttora contempla il riferimento all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale nei termini di circostanza aggravante.

Tuttavia:

1) la qualifica soggettiva, unita al riferimento alle funzioni, è in altri casi elemento sufficiente per determinare un mutamento di titolo del reato (es. appropriazione indebita — peculato);

2) si potrebbe sostenere che l'art. 582, comma 2, del codice penale sia stato tacitamente abrogato *in parte qua* (limitatamente cioè alla qualifica della fattispecie) dal successivo intervento normativo di cui al decreto-legge n. 137/2024 in tema di arresto in flagranza della medesima fattispecie.

2.2.5. Argomenti a favore della natura di reato autonomo



A favore invece della qualificazione nei termini di fattispecie autonoma del delitto di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale si può rilevare quanto segue. Per buona parte rimangono validi gli argomenti avanzati dalla Cassazione nella sentenza n. 3117/2023:

- 1) la rubrica dell'articolo è stata ulteriormente modificata in modo da rimarcare le peculiarità della fattispecie;
- 2) la condotta è tuttora collocata in un articolo diverso rispetto alla disciplina delle lesioni gravi e gravissime (art. 583 del codice penale) e successivo anche rispetto agli artt. 583-*bis* e ter del codice penale che disciplinano l'autonoma fattispecie delle «Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»;
- 3) l'intervento del legislatore è chiaramente nel senso di un inasprimento del regime sanzionatorio, che si pone in contrasto con la configurazione di un'aggravante bilanciabile.

A questi si aggiungono argomenti molto forti, anche di carattere processuale:

4) il dato testuale dell'art. 380 del codice penale (con riguardo alle fattispecie di cui al comma 2 dell'art. 583-*quater* del codice penale) e dell'art. 10, comma 6-*quater*, decreto-legge 14/2017 (con riguardo a tutte le fattispecie di cui all'art. 583-*quater* del codice penale) depongono per la qualificazione in termini di autonomia.

5) qualora l'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale fosse configurato come un'aggravante, le lesioni lievi previste dall'articolo in questione, e non ulteriormente aggravate, sarebbero:

procedibili a querela;

di competenza del Giudice di Pace.

Il reato non è infatti contemplato dall'art. 582, comma 2, del codice penale, che menziona solo l'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, e non si applica alcuna delle altre aggravanti di cui all'art. 585 del codice penale, non risultando ovviamente più applicabile l'art. 576, comma 1, n. 5-*bis*, del codice penale, da considerarsi tacitamente abrogato *in parte qua* e vigente soltanto come circostanza aggravante del reato di cui all'art. 575 del codice penale.

Tale risultato si porrebbe palesemente in contrasto con l'intenzione del legislatore, poiché cagionerebbe un forte allentamento della risposta penale: oltre a mutare il regime di procedibilità rispetto a quello attuale (più severo in quanto officioso), si avrebbe la singolare situazione per cui, anche nei casi di concorso formale con altri reati di competenza del Tribunale, che ne attrarrebbero a quest'ultimo la cognizione, i reati di lesioni lievi, pur in astratto dotati di cornice edittale elevata (da due a cinque anni di reclusione), sarebbero puniti con le pene del Giudice di Pace, avendo la giurisprudenza ormai chiarito che il rispetto del principio di legalità impone di applicare sempre e comunque le pene previste per i singoli reati, talché, per il caso di concorso formale tra reato principale di competenza del Tribunale e reato satellite di competenza del Giudice di Pace, si applicherà una pena unica, ma la quota di pena irrogata a titolo di aumento per il reato satellite dovrà poi essere convertita in una delle sanzioni di cui all'art. 52 decreto legislativo n.274/2000 (v. sul punto Cass. pen., Sez. 5, Sentenza n. 8349 del 10 gennaio 2025 Ud. (dep. 28 febbraio 2025) Rv. 287666 — 01: «In caso di continuazione o concorso formale tra reato più grave di competenza del giudice ordinario, punito con pena detentiva, e reato satellite di competenza del giudice di pace, punito con le sanzioni eterogenee della pena pecuniaria, della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, l'aumento di pena previsto per il reato satellite va effettuato secondo il criterio della pena unica progressiva per moltiplicazione, rispettando il genere della pena previsto per il reato satellite, con la conseguenza che l'aumento della pena detentiva dovrà essere convertito, secondo i criteri di cui all'art. 58 decreto legislativo n. 28 agosto 2000, n. 274, in una delle pene previste dall'art. 52 del predetto decreto legislativo n. prescelta per il reato satellite mediante i criteri commisurativi di cui all'art. 133 del codice penale»).

È evidente che tale risultato si pone totalmente al di fuori delle previsioni del legislatore.

2.2.6. Conclusione

Ad avviso del Tribunale, allo stato attuale gli argomenti a favore della natura di fattispecie autonoma sono dotati di maggior peso (oltre ad essere in numero superiore) rispetto a quelli per la tesi opposta. Deve ritenersi pertanto che quello previsto dall'art. 583-*quater* del codice penale sia un delitto distinto rispetto al delitto di lesione personale di cui all'art. 582 del codice penale e non una mera aggravante di quest'ultimo, ciò che ovviamente ha evidenti riflessi sulle considerazioni che seguono.

2.3. La pena irrogabile

Qualora l'imputato fosse condannato, per il reato in questione sarebbe assoggettabile ad una pena compresa nella cornice edittale che va da due a cinque anni.

Anche applicando la pena nel minimo edittale — qualora fosse valorizzato, ad esempio, il parametro della contenuta gravità del fatto ex art. 133, comma 1, del codice penale, desunta dal pregiudizio limitato per il bene protetto dell'integrità fisica della persona offesa — la base di partenza sarebbe dunque rappresentata da due anni di reclusione.



Può valutarsi l'applicazione di circostanze attenuanti tra quelle previste dall'ordinamento. Allo stato, tuttavia, l'unica possibilità appare essere quella della concessione delle circostanze attenuanti generiche, non risultando pertinenti o integrate le altre circostanze comuni di cui all'art. 62 del codice penale; anche la concessione delle circostanze di cui all'art. 62-*bis* del codice penale, tuttavia, si presenta impervia; la giurisprudenza di legittimità, infatti, ha chiarito che «Il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche non rappresenta un diritto conseguente all'assenza di elementi negativi connotanti la personalità dell'imputato, ma richiede la presenza di elementi di segno positivo, dalla cui mancanza deriva il diniego di concessione delle stesse. Infatti, l'obbligo di analitica motivazione che incombe sul giudice in materia di circostanze attenuanti generiche qualifica la decisione in merito alla sussistenza delle condizioni per concederle e non, viceversa, la decisione opposta» (Cass. pen., sez. III, 9 gennaio 2024, n. 5994), e che «Il mancato riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche può essere legittimamente motivato dal giudice con l'assenza di elementi o circostanze di segno positivo, a maggior ragione dopo la riforma dell'art. 62-*bis*, disposta con il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, per effetto della quale, ai fini della concessione della diminuzione, non è più sufficiente il solo stato di incensuratezza dell'imputato» (Cass. pen., Sez. IV, Sentenza n. 32872 del 8 giugno 2022, Rv. 283489 — 01). Nel caso di specie, il C. non ha manifestato alcuna resipiscenza per il fatto commesso; l'imputato risulta inoltre gravato da svariati precedenti penali e di polizia, questi ultimi anche recenti e specifici (si annoverano denunce del 2024 e del 2022 per resistenza); non si ravvisano allo stato elementi positivamente valorizzabili ai fini della concessione delle circostanze in parola.

Tuttavia, anche qualora volesse ipotizzarsi l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche, e nella misura massima consentita (un terzo della pena), il risultato, al netto della riduzione per la scelta del rito speciale, sarebbe pari ad un anno e quattro mesi di reclusione (non tenendo conto della recidiva contestata): pena comunque di tenore particolarmente elevato.

Quanto alle cause di estinzione del reato e di non punibilità, non appare che esse siano applicabili al caso di specie. Se si ritiene, come pare necessario alla luce delle considerazioni effettuate *supra*, che l'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale sia fattispecie autonoma, non vi è alcuna deroga al regime generale di procedibilità d'ufficio del reato, talché non è applicabile la causa di estinzione per condotte riparatorie di cui all'art. 162-*ter* del codice penale (che sarebbe in ogni caso inoperativa, non avendo l'imputato dato prova di alcuna attività riparatoria nei confronti della persona offesa). Quanto alla causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, essa non risulta parimenti applicabile al caso di specie, non essendo integrati i presupposti di operatività in concreto dell'istituto: quanto alle modalità della condotta, infatti, essa non si rivela affatto di particolare lievità, posto che il comportamento mantenuto dall'imputato nel corso dell'azione, consistito dapprima nell'aggressione ad un soggetto e al tentativo di infierire sullo stesso benché già steso al suolo, e poi nella violenza esercitata nei confronti degli operanti intervenuti per porre fine ad un'aggressione ai danni di altra persona, evidenzia il dispregio del C. per l'Autorità e la proclività all'uso della violenza contro terzi, anche per opporsi ad attività di controllo e contenimento da parte della P.G.; quanto al comportamento dell'imputato successivamente al reato, il C., come si è detto, non ha dato prova di alcuna resipiscenza, né ha tentato o si è dichiarato anche solo disponibile a risarcire il danno alla persona offesa; il C. è inoltre gravato da svariati precedenti penali, anche recenti e specifici, ed infatti è contestata nei suoi confronti la recidiva reiterata e specifica e infraquinquennale. Non si ritiene dunque che vi siano elementi che depongano a favore della particolare tenuità del fatto, che non si ha ragione di sottrarre alla pretesa punitiva penale.

Si ritiene pertanto che, ai fini della decisione del giudizio *a quo*, la norma ricavabile dall'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, sia di applicazione necessaria, e che sia parimenti necessario valutare se il risultato pratico cui condurrebbe l'applicazione della norma al caso concreto, alla luce del calcolo della pena irrogabile, sia suscettibile di contrasto con il dettato costituzionale.

3. Sulla non manifesta infondatezza

3.1. Inquadramento della fattispecie

Ritiene questo Tribunale che la previsione normativa in questione sia sospetta di costituzionalità tanto con riguardo all'art. 3 quanto con riguardo all'art. 27, comma 3, Cost.

3.2. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 3 Cost.

Ad avviso del Tribunale, emergono profili di incostituzionalità della fattispecie, per violazione del principio di proporzionalità, e per disparità di trattamento rispetto a fattispecie omogenee.

3.2.1. Con riguardo al primo profilo, non si ignora il principio secondo cui, nella scelta della cornice edittale di pena delle fattispecie criminali, il legislatore gode di ampia discrezionalità (*cf.* ad es. Corte costituzionale n. 161/2009, Corte costituzionale n. 324/2008, Corte costituzionale 22/2007, Corte costituzionale n. 394/2006, Corte costituzionale n. 117/2021, Corte costituzionale n. 207/2023); tuttavia, la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 343/1993, ha progressivamente riconosciuto la possibilità di un sindacato sulla sproporzione della pena prevista,



rilevando che «...il rispetto del principio di eguaglianza, quale è configurato nell'art. 3 della Costituzione, comporta che la regola della proporzionalità in esso implicita debba esser valutata 'in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita'» (Corte costituzionale, sentenza n. 343/1993, punto 5 del Considerato in diritto); più di recente, e in maniera ancora maggiormente incisiva, la Corte ha chiarito che «Discrezionalità, tuttavia, non equivale ad arbitrio.

Qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità» (Corte costituzionale, sentenza n. 46/2024, al punto 3.1. del Considerato in diritto).

Più nel dettaglio, la Corte ha riconosciuto che «...la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità «intrinseca» della pena, che — ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (*ex multis*, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017, n. 148 del 2016) — valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali (per una recente giustapposizione tra i due modelli di sindacato, sentenza n. 112 del 2019, Considerato in diritto, rispettivamente punti 8.1.2. e 8.1.3.)» (Corte costituzionale, sentenza n. 284/2019, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, deve rilevarsi che, come appare evidente dalla pur sommaria esposizione effettuata in precedenza, il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore è di notevole rigore; volendosi concentrare l'attenzione, in questa sede, sulla fattispecie base — essendo quella che deve essere applicata al giudizio *a quo*, nel quale non è contestata, nemmeno in fatto, alcuna delle aggravanti speciali di cui all'art. 583 del codice penale —, il minimo edittale è, infatti, di due anni di reclusione.

L'inasprimento del trattamento sanzionatorio è particolarmente evidente se si tiene a mente che, prima dell'intervento del legislatore del 2025, la condotta oggi sanzionata ai sensi dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale era sì punita dal Codice penale, e con disposizioni speciali, ma con pena nettamente inferiore: ai sensi del combinato disposto degli artt. 582, 585 e 576, comma 1, n. 5-*bis*, del codice penale, la lesione personale a ufficiali e agenti di P.G. e P.S. nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio era punita con la reclusione da otto mesi a quattro anni e sei mesi. Il minimo edittale oggi previsto è dunque pari al triplo del minimo edittale, pure aggravato, previgente.

L'irragionevolezza di tale previsione normativa, per sproporzione della pena prevista, appare particolarmente evidente, agli occhi di chi scrive, laddove si ponga mente al fatto che risulterebbero punite con la pena di due anni di reclusione anche tutte quelle condotte che cagionino alla persona offesa malattie di bassissima entità, ma comunque meritevoli di sanzione penale e non escluse dalla punibilità per effetto dell'applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale: si pensi a tutti i casi di piccole alterazioni funzionali dell'organismo, conseguenti all'azione violenta del reo, che non si limitino a semplici reazioni emorragiche (ecchimosi, ematomi), ma comportino una vera e propria alterazione funzionale, sia pure di breve durata e di limitata estensione (es. distorsioni, contusioni, piccoli tagli, escoriazioni, edemi); come del resto è avvenuto nel caso di specie, ove la persona offesa ha riportato una lesione contusiva con prognosi di addirittura un solo giorno.

Come si è già osservato in sede di valutazione della rilevanza, poi, anche nel caso di specie e nell'ipotesi (improbabile) in cui siano riconosciute le circostanze attenuanti di cui all'art. 62-*bis* del codice penale, la pena risultante dalla rispettiva riduzione, operata nella massima estensione consentita di un terzo, rimarrebbe considerevole, in quanto pari ad anni uno e mesi quattro di reclusione. In generale, tuttavia, deve ribadirsi che l'impiego delle circostanze attenuanti è legato a fattori contingenti e connessi al singolo fatto all'esame del giudice, e non può essere piegato allo scopo di «correggere» una cornice edittale che risulta sproporzionata in sé, come del resto ha rilevato la stessa Corte costituzionale: «Al riguardo, non può non rilevarsi che l'applicazione di circostanze attenuanti è soltanto eventuale, e non è in grado pertanto di sanare il *vulnus* costituzionale insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo (analogamente, sentenza n. 236 del 2016). Ciò vale anche rispetto alle circostanze attenuanti generiche, la cui funzione «naturale» è quella di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato; e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali stabiliti dal



legislatore rispetto a un fatto il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa» (Corte cost., sentenza n. 63/2022, punto 4.6 del Considerato in diritto, richiamata anche da Corte cost., sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto). Allo stesso modo, non può ipotizzarsi che, al fine di neutralizzare gli effetti di una pena eccessivamente gravosa nella sua cornice edittale, il giudice debba/possa fare ricorso ad altri istituti, quali l'assoluzione per particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis* del codice penale e l'estinzione del reato per condotte riparatorie *ex art. 162-ter* del codice penale; la stessa Corte ha rilevato che «Entrambi gli istituti sono infatti condizionati al ricorrere di stringenti requisiti normativi, che non è detto sussistano nel caso concreto; non riuscendo così a impedire che fatti di appropriazione indebita di tenue disvalore — ma per qualsiasi ragione non coperti dall'art. 131-bis del codice penale — siano assoggettati alla gravosa pena minima prevista dalla disposizione censurata, in violazione dei principi costituzionali all'esame» (Corte cost., sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto). Non può poi darsi rilievo alle riduzioni di pena derivanti da riti alternativi a cui abbia prestato il consenso l'imputato, trattandosi di riduzioni eventuali e conseguenti a quella che è una libera scelta dell'imputato, sul quale non può tuttavia essere fatto gravare un vero e proprio onere in tal senso finalizzato a rimediare ad una scelta del legislatore non rispettosa del canone di proporzionalità (Corte cost., sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto). Non osta infine ai rilievi sulla sproporzione del minimo edittale di due anni di reclusione la circostanza che l'applicazione di tale pena non precluda la concessione di benefici quali la sospensione condizionale della pena ovvero la sostituzione della pena detentiva con una delle pene sostitutive di cui all'art. 20-bis del codice penale; la Corte ha infatti rilevato che «la circostanza che il minimo edittale stabilito dal legislatore sia ancora compatibile con la sospensione condizionale della pena — nonché, oggi, con l'applicazione di pene sostitutive delle pene detentive brevi — non esclude di per sé che essa possa essere considerata manifestamente sproporzionata alla gravità del reato, quanto meno con riferimento ai fatti rientranti nella fattispecie astratta, ma contrassegnati in concreto da minor disvalore» (Corte cost., sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto). Segue a quanto fin qui osservato che, anche nei casi di minima offensività per i beni giuridici protetti, il trattamento sanzionatorio per la fattispecie oggetto dell'odierna q.l.c. rimane particolarmente elevato e, ad avviso di chi scrive, sproporzionato rispetto all'entità del danno criminale e, dunque, irragionevole.

3.2.2. Con riguardo al secondo profilo evidenziato, vale a dire il principio di parità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe, il carattere irragionevole della pena per la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale è di immediata evidenza, qualora si ponga mente al fatto che esso rappresenta il quadruplo del minimo edittale della fattispecie «semplice» di cui all'art. 582 del codice penale, pari a sei mesi di reclusione. Ciò significa che, a parità di gravità del fatto e di capacità a delinquere, vale a dire dei criteri di cui all'art. 133 del codice penale per la determinazione della pena, la qualifica soggettiva della persona offesa è da sola in grado di determinare un aumento della pena di quattro volte, rispetto alla fattispecie applicabile in via generale.

Il minimo edittale di due anni di reclusione è anche considerevolmente più elevato rispetto alle lesioni personali cagionate a pubblici ufficiali diversi da quelli contemplati dall'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale (e, lo si rileva incidentalmente, a quelli contemplati anche dai commi 2 e 3 del medesimo articolo, che — pur non potendo essere oggetto della presente q.l.c. per ragioni di rilevanza — soffrono ad avviso di chi scrive delle medesime criticità). In questi casi (che comprendono ad esempio le lesioni cagionate ad un magistrato in udienza, ad un ufficiale giudiziario nell'esecuzione di uno sfratto), la normativa applicabile rimane il combinato disposto dell'art. 582 del codice penale e dell'aggravante comune di cui all'art. 61, comma 1, n. 10), del codice penale, che comporta un aumento fino ad un terzo. Per tale ragione, la pena minima edittale per una lesione a pubblico ufficiale che non sia ufficiale o agente di P.S. o P.G., e considerando un'applicazione dell'aggravante comune nella sua massima estensione, risulta essere di otto mesi di reclusione. Il minimo edittale della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale appare dunque essere il triplo rispetto a quello relativo alla lesione cagionata ad altri pubblici ufficiali: ancora una volta, la qualifica soggettiva appare sorreggere da sola un incremento di pena considerevole. Appare a chi scrive che la disparità di trattamento rispetto a fattispecie similari si ponga al di fuori dei limiti di ragionevolezza consentiti dall'applicazione corretta del principio di uguaglianza nei termini di «trattamento uguale di situazioni uguali e trattamento differenziato di situazioni diverse».

3.3. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 27, comma 3, Cost.

Il Tribunale remittente dubita della legittimità costituzionale della norma oggetto del giudizio anche in relazione al verosimile contrasto con l'art. 27, comma 3, Cost., sotto il profilo della finalità rieducativa della pena.

La Corte costituzionale ha riconosciuto più volte che la sproporzione della pena è suscettibile di compromettere la finalità rieducativa della stessa, costituzionalmente imposta, affermando che «... allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost. “esigono di



contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017), in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (Corte costituzionale, sentenza 40/2019, punto 5.2. del Considerato in diritto). Non sembra esservi dubbio, in tale prospettiva, che la previsione, da parte del legislatore, di una pena che, pur applicata nel minimo edittale di due anni di reclusione, si presenti manifestamente sproporzionata all'oggettiva gravità del fatto, non possa che essere percepita come vessatoria dal reo, con ovvio riflesso sulla capacità della pena stessa di porsi alla base di un trattamento rieducativo al quale il condannato presti volontariamente adesione.

3.4. Il verso della pronuncia richiesta

Ritenuto dunque che la previsione di un minimo di pena di due anni di reclusione per la fattispecie censurata sia incostituzionale, occorre indicare il verso della pronuncia che questo Tribunale richiede alla Corte adita.

Non ritiene lo scrivente che la soluzione più adeguata sia quella dell'introduzione di una circostanza attenuante speciale per la particolare tenuità dell'offesa, come operato dalla Corte con le sentenze nn. 83/2025 per il delitto di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale n. 86/2024 per il delitto di cui all'art. 628 del codice penale n. 120/2023 per il delitto di cui all'art. 629 del codice penale n. 68/2012 per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale: in tutti questi casi, infatti, la disposizione incriminatrice è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che la pena possa essere diminuita (fino a un terzo: si tratta di attenuante a effetto comune) quando «per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Il precedente più recente, e anche più pertinente *ratione materiae*, è appunto quello del reato di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, in cui la Corte ha espressamente ricusato di dichiarare incostituzionale il minimo edittale, come richiesto dal giudice *a quo*, ed ha invece optato per la pronuncia nel verso indicato. Deve tuttavia ritenersi, ad avviso di chi scrive, che vi siano significative differenze rispetto alla questione che coinvolge la fattispecie oggetto della presente questione.

La Corte, infatti, nella pronuncia n. 83/2025 ha ritenuto di non ravvisare la sproporzione e l'irragionevolezza della cornice edittale, nel suo minimo, così motivando: «Sul piano della comparazione esterna, la particolare severità della pena detentiva di cui al primo comma dell'art. 583-*quinquies* cod. pen. non si espone a un rilievo di manifesta irragionevolezza o sproporzione. Questo vale sia nel raffronto con le lesioni tuttora oggetto della circostanza aggravante di cui ai numeri 1), 2) e 3) del secondo comma dell'art. 583 del codice penale, sia in rapporto alla mutilazione degli organi genitali femminili punita dall'art. 583-*bis* del codice penale, fattispecie tutte che, pur incidendo pesantemente sull'integrità e finanche sulla dignità della persona, non ne investono tuttavia quel connotato peculiare — il volto — che il legislatore ha inteso proteggere con speciale vigore, proprio per il rilievo che esso assume nella percezione della identità da parte della persona» (punto 4.3. del Considerato in diritto). Il raffronto della cornice edittale è stato effettuato dalla Corte non con la fattispecie «semplice» (art. 582 del codice penale), ma tanto con la fattispecie aggravata ai sensi dell'art. 583 del codice penale, quanto con quella di mutilazione degli organi genitali femminili di cui all'art. 583-*bis* del codice penale, ed il percorso logico appare corretto, poiché il delitto di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale punisce una condotta di particolare gravità poiché, come rilevato dalla Corte, essa attinge il volto, il quale, per la particolare attinenza all'identità e all'immagine della persona, è stato ritenuto meritevole di una protezione rafforzata. Nella fattispecie di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, tutte le offese, anche quelle «minime», in ragione della parte del corpo colpita e del suo valore per la persona offesa, sono comunque dotate di una carica di lesività di base che giustifica un trattamento sanzionatorio di particolare rigore. La scelta del legislatore, pertanto, appare in sé ragionevole, l'incostituzionalità dovendo essere ravvisata non nell'aver previsto un minimo edittale elevato, ma nel non aver consentito al giudice di tener conto di particolari circostanze di fatto che, nel caso concreto, riducano il disvalore della condotta al punto da giustificare una riduzione della pena.

Nel caso odierno, invece, la tipologia delle condotte e delle offese in nulla si differenzia, di per sé, da quella di cui alla fattispecie «semplice» di cui all'art. 582 del codice penale, il disvalore concentrandosi, come si è detto, integralmente sulla qualifica soggettiva della persona offesa. Tanto la fattispecie di lesione personale di cui all'art. 582 del codice penale quanto quella di lesione personale a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale sono suscettibili di coprire i medesimi pregiudizi alla salute ed integrità psico-fisica delle persone offese, ivi incluse, come si è detto, le malattie nel corpo di entità ridottissima (piccoli graffi, escoriazioni, distorsioni, contusioni, etc., con prognosi di pochi giorni): semplicemente, nel primo caso il



parametro è un minimo edittale di mesi sei di reclusione, nel secondo un minimo edittale di anni due di reclusione. Si apprezza dunque, nell'opinione di questo Tribunale, una sproporzione tra i trattamenti sanzionatori di condotte ed offese identiche, nei termini sopra indicati (il minimo per la fattispecie cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale è il quadruplo di quello della fattispecie «semplice» di cui all'art. 582 del codice penale, ed il triplo di quello della fattispecie aggravata per essere la lesione operata ai danni di pubblici ufficiali diversi da ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza): sproporzione a cui non potrebbe agevolmente porre rimedio la sola introduzione di una circostanza attenuante speciale, e ciò sia perché tale soluzione non rimedierebbe ad una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni di fatto uguali (la medesima offesa — es. un piccolo graffio con un giorno di prognosi — continuerebbe ad essere punita con pene eccessivamente distanti, fatto salvo solo il potere del giudice di ridurre tale distanza nel secondo caso), sia perché comunque la riduzione fino a un terzo non ricondurrebbe la sanzione entro i parametri della ragionevolezza, posto che il minimo di due anni di reclusione potrebbe essere ridotto di un terzo fino ad un anno e quattro mesi di reclusione: pena comunque considerevolmente più elevata di quella prevista dalla fattispecie «semplice» e del tutto sproporzionata rispetto all'entità di lesioni realmente minimali come quelle sopra esemplificativamente indicate.

Ciò premesso, nemmeno pare a chi scrive che la soluzione costituzionalmente corretta sia un intervento ablativo del minimo edittale *tout court*, con dichiarazione di incostituzionalità della disposizione «nella parte in cui prevede la pena della reclusione da due a cinque anni anziché fino a cinque anni», ciò che, in forza del disposto dell'art. 23 del codice penale in tema di minimo edittale “generale” per la pena della reclusione, comporterebbe di fatto una cornice edittale di risulta da quindici giorni a cinque anni di reclusione. La soluzione in questione è quella che la Corte ha adottato, ad esempio, in relazione all'art. 646 del codice penale nella già menzionata sentenza n. 46/2024.

Nel caso di specie, tuttavia, ad avviso di chi scrive non può non tenersi conto della già menzionata esistenza di *un tertium comparationis* particolarmente significativo, vale a dire l'art. 582 del codice penale, di cui l'art. 583-*quater* del codice penale rappresenta una fattispecie specializzata. L'abbattimento del minimo edittale, con riespansione del minimo generale di quindici giorni di cui all'art. 23 del codice penale comporterebbe il risultato paradossale, e verosimilmente irragionevole per motivi di segno opposto a quelli che fondano l'odierna q.l.c., per cui l'aggressione al bene giuridico che il legislatore mostra di ritenere più grave risulterebbe punita con una pena minima inferiore a quella prevista dalla fattispecie meno grave di cui all'art. 582 del codice penale.

Anche la soluzione di parametrare il minimo edittale in misura esattamente uguale a quella della fattispecie di cui all'art. 582 del codice penale, pari a sei mesi di reclusione, non sarebbe scevra da profili di criticità, posto che frustrerebbe totalmente l'intento del legislatore (in sé non in contrasto col dettato costituzionale) di punire più severamente la lesione dell'integrità psico-fisica della persona, quando la vittima sia un ufficiale o agente di P.G. o di P.S., e finirebbe per parificare indebitamente il trattamento sanzionatorio di due fattispecie che presentano un elemento di differenziazione (la qualifica soggettiva della persona offesa), che l'ordinamento considera rilevante in svariate disposizioni di legge, benché, come si è detto, non appaia da solo in grado di giustificare l'aumento spropositato operato dal legislatore nella fattispecie oggetto dell'odierna q.l.c.

Pare tuttavia di potersi individuare, nel tessuto normativo, una disposizione che funga da parametro di confronto, e che consenta così di elaborare una soluzione «a rime adeguate»: si tratta della circostanza aggravante prevista dal combinato disposto degli artt. 585 e 576, comma 1, n. 5-*bis*, del codice penale, vigente in relazione al delitto di lesione personale prima dell'introduzione della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nella sua versione attuale ad opera del decreto-legge 48/2025. L'ambito applicativo di tale circostanza era il medesimo di cui all'odierno art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, e determinava un aumento di pena da un terzo alla metà nei casi in cui il reato fosse commesso «contro un ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio».

Posto che l'intento del legislatore, con il decreto-legge 48/2025, era quello di introdurre una fattispecie punita più severamente rispetto a quella in vigore fino ad allora, è giocoforza ritenere che il minimo edittale dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale non possa essere inferiore a quello che era il minimo edittale della fattispecie di cui all'art. 582 del codice penale, nella sua versione aggravata ai sensi delle disposizioni suddette.

Atteso che la pena base prevista dall'art. 582 del codice penale nel minimo era di mesi sei di reclusione e l'aumento minimo per la circostanza aggravante speciale era pari a un terzo, se ne ricava una pena minima edittale di otto mesi di reclusione: tale è la soglia al di sotto della quale la cornice edittale del reato di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale non può scendere, se non al prezzo di vanificare totalmente l'intento di aggravamento perseguito dal legislatore del 2025.

Si ritiene pertanto che il verso della pronuncia richiesta alla Corte debba essere nel senso di una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 583, comma 1 del codice penale «nella parte in cui stabilisce che per il reato ivi descritto si applichi la pena da due a cinque anni, invece che la pena da otto mesi a cinque anni».



4. Sull'impossibilità di adottare un'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione. Non si rivela possibile, per questo Tribunale, adottare un'interpretazione della norma censurata che sia conforme a Costituzione.

Non pare al riguardo percorribile la strada dell'interpretazione adeguatrice, che vada in particolare nella direzione di considerare la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nei termini di aggravante, e non di fattispecie autonoma: sono stati messi in evidenza, infatti, gli elementi testuali e sistematici che impediscono un'opzione ermeneutica di tal fatta.

Si ritiene dunque che, qualora si riveli fondato il sospetto di incostituzionalità della norma oggetto del presente rinvio, sia necessario l'intervento di una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, nella direzione già illustrata in precedenza.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953,

*solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, comma 3, Cost., dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, nella parte in cui stabilisce che per il reato ivi descritto si applichi la pena da due a cinque anni, invece che la pena da otto mesi a cinque anni;*

dichiara sospesi il processo a quo ed il decorso della prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale dinanzi alla Corte costituzionale;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dà atto che la presente ordinanza è stata letta in udienza e deve considerarsi dunque notificata ai soggetti presenti ai sensi dell'art. 148, comma 2, del codice di procedura penale;

manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione della stessa al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Modena, 19 febbraio 2026

Il Giudice: PERRONE

26C00079

N. 65

Ordinanza del 19 febbraio 2026 del Tribunale di Modena nel procedimento penale a carico di M. R.

Reati e pene – Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni – Reclusione da due a cinque anni anziché da otto mesi a cinque anni.

– Codice penale, art. 583-*quater*, primo comma.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MODENA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Modena in composizione monocratica, nella persona del Giudice dott. Roberto Perrone, provvedendo nel corso dell'udienza del 19 febbraio 2026 sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale (articoli 1, legge costituzionale 1/1948, 23, legge n. 87/1953), nel processo penale a carico di R. M., nato (*omissis*) il (*omissis*), elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia avv. Cavazzuti – libero, non comparso, difeso di fiducia dall'avv. Francesco Cavazzuti del Foro di Modena.

Imputato.



1. Del reato di cui all'art. 337, comma 2, poiché, al fine di opporsi ai Carabinieri di [omissis] intervenuti a seguito di lite familiare, e di sottrarsi all'accertamento del reato di cui al capo 3, opponeva resistenza, e in particolar colpiva con un pugno al volto il Vice Brig. E. S., al quale cagionava le lesioni del capo che segue.

2. Del reato di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, perché mediante la condotta descritta al capo che precede, sferrandogli un pugno, cagionava al Vice Brig E. S. lesioni personali consistite in trauma emivolto dx con sublussazione dell'ATM, guaribili in giorni otto.

3. Del reato di cui all'art. 612 del codice penale perché minacciava di un male ingiusto la zia R. L., dicendole: «state attenti che vi ammazzo tutti due».

Con l'intervento del P.M., nella persona della dott.ssa Maria Gabriella Giambarba V.P.O.

Rilevato che:

Il R. è stato tratto in arresto alle ore ... del ... in relazione ai reati di resistenza a pubblico ufficiale *ex art.* 337 del codice penale e lesioni personali a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico *ex art.* 583-*quater*, comma 1, del codice penale;

dell'arresto era data notizia al pubblico ministero di turno, che disponeva la presentazione dell'arrestato a giudizio direttissimo, contestando anche il reato di minaccia di cui al capo 3);

all'udienza di convalida l'imputato rendeva spontanee dichiarazioni, chiedeva scusa per la sua condotta e riportava di essere in cura e che aveva agito in stato di stanchezza dopo il lavoro;

il pubblico ministero chiedeva la convalida dell'arresto e l'applicazione della misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla P.G.; la difesa dell'imputato chiedeva non applicarsi misura; l'imputato prestava il consenso al rito direttissimo per tutti i reati in contestazione; il Tribunale, all'esito dell'udienza convalidava l'arresto per i reati di cui ai capi 1) e 2) e disponeva la misura cautelare dell'obbligo di presentazione dell'imputato presso la Questura di (omissis) con cadenza quotidiana; disponeva dunque procedersi a giudizio direttissimo per tutti i reati in contestazione, essendovi stato il consenso dell'imputato in tal senso; il difensore chiedeva termine a difesa e il Tribunale rinviava ad udienza successiva;

all'udienza del 18 dicembre 2025, il Tribunale rinviava ad udienza successiva;

con decreto del 22 gennaio 2026, adottato fuori udienza e notificato alle parti, il Giudice, dato atto dell'orientamento da lui condiviso che qualifica il reato di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nei termini di fattispecie autonoma, rappresentava alle parti il dubbio di costituzionalità sulla fattispecie stessa ed invitava le parti ad interloquire al riguardo per l'udienza successiva;

all'udienza del 19 febbraio 2026, il Tribunale, all'esito della Camera di consiglio, pronunciava la presente ordinanza, di cui era data lettura alle parti presenti in udienza.

Osserva.

1. Oggetto e parametro della questione.

La presente questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale ha ad oggetto la norma ricavabile dall'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, della cui costituzionalità si dubita in relazione ai seguenti parametri:

art. 3 Cost., tanto per violazione del principio di proporzionalità del minimo edittale di anni due di reclusione, quanto per trattamento diversificato di situazioni omogenee, anche tenuto conto del *tertium comparationis* di cui all'art. 582 del codice penale, nella versione base ed in quella aggravata ai sensi dell'art. 61, comma 1, n. 10), del codice penale;

art. 27, comma 3, Cost., per violazione del principio rieducativo della pena.

2. Sulla rilevanza della questione.

2.1. Il fatto.

L'imputato veniva tratto in arresto poiché, alle ore ... circa di sabato ..., durante il servizio perlustrativo, con ordine di servizio ... e con orario ..., i militari operanti Luogotenente M. M., Vice Brigadiere E. S. e Carabiniere M. L. venivano contattati dalla Centrale operativa di (omissis) per una richiesta di intervento da parte di tale R. L., in merito ad una accesa discussione tra la stessa e suo nipote, inquilini di due appartamenti situati nel medesimo stabile in (omissis), in via (omissis).

Giunti sul posto alle successive ore circa, gli operanti notavano la presenza della R. L. sul balcone di casa, posto al secondo piano della palazzina, intenta a discutere animatamente con un ragazzo, il quale risultava affacciato sul balcone sottostante. Immediatamente i militari intimavano ad entrambi di rientrare nelle rispettive abitazioni, cosa che avveniva subito dopo. A quel punto, gli operanti si recavano presso l'abitazione della R. L. al fine di comprendere meglio quanto accaduto. La R. L., dopo essere stata identificata, riferiva che il ragazzo era suo nipote R. M., odierno imputato, con il



quale ultimamente aveva avuto numerose discussioni, spesso degenerate, poiché il giovane era solito abusare di alcol. Nella circostanza specifica, la R. L. riferiva che, nel corso della mattinata, suo nipote inviava un messaggio WhatsApp a suo marito, il quale citava testualmente: «E comunque magari ora ti svegli ... non è solo casa vostra». Il marito, inconsapevole di quanto fosse accaduto e non comprendendo la natura del messaggio, chiamava la moglie chiedendole se fosse al corrente di qualcosa riguardante il nipote. La R. L., al telefono con il marito e probabilmente ad alta voce, riferiva a quest'ultimo di essere stanca delle continue discussioni con il ragazzo, poiché divenuto insopportabile.

Dopo alcuni minuti dalla telefonata intercorsa tra la R. L. e suo marito, suonava alla porta di casa dell'appartamento della R. L. suo nipote, il quale, con tono minaccioso e intimidatorio e sogghignando, invitava ripetutamente la donna a recarsi in garage per vedere cosa fosse accaduto. Ciò avveniva pochi istanti dopo, quando la R. L., seguita dal nipote R. M., si recava in garage e, con sorpresa, notava che lo scooter di suo marito era stato ribaltato sul pavimento e che sul mezzo erano stati rovesciati una carriola in ferro e una zappatrice.

La R. L. riferiva che, vista la scena presentatasi, cercava invano di sollevare lo scooter, dopo aver spostato la carriola e la zappatrice, senza però riuscirci poiché il motociclo risultava molto pesante, rendendo vano il tentativo, che avveniva sotto gli occhi di suo nipote R. M., il quale, appoggiato allo stipite della porta, la osservava immobile, ridacchiando e sbeffeggiandola, per poi allontanarsi poco dopo. La R. L. chiedeva pertanto aiuto a suo figlio, che, una volta giunto in garage, aiutava la madre a sollevare da terra lo scooter e a sistemare le altre cose presenti. I due, terminato il lavoro, uscivano dal garage chiudendo la porta a chiave.

Dopo alcuni minuti, R. M., fuori di sé, dal cortile antistante l'abitazione, invitava la zia a recarsi sul balcone, dove, una volta giunta, veniva ricoperta di insulti e, dapprima, pesantemente minacciata, allorché R. M. proferiva nei confronti della zia la seguente frase: «State attenti che prima o poi vi ammazzo tutti e due», aggiungendo che la donna non poteva chiudere a chiave il garage poiché anche lui aveva diritto ad accedervi. A quel punto, la R. L., terrorizzata e in preda al panico, si chiudeva in casa, riferendo al nipote che avrebbe chiamato i Carabinieri poiché temeva fortemente per la propria incolumità. Alle successive ore 12.12, la R. L. richiedeva l'intervento dei militari operanti mediante chiamata al 112 NUE.

Successivamente, gli operanti si recavano nell'appartamento posto al primo piano, domicilio di R. M., al fine di comprendere meglio il suo punto di vista in merito alla richiesta di intervento. Dopo aver suonato il campanello numerose volte, l'uomo si decideva ad aprire la porta di casa, permettendo ai due militari di entrare nell'appartamento, che a prima vista dava l'idea di un ambiente scarno, privo di ornamenti, poco pulito e decisamente in disordine.

Sin da subito R. M. appariva infastidito ed insofferente alla presenza dei militari nel proprio appartamento, mostrando nei loro confronti un atteggiamento decisamente ostile, probabilmente dovuto anche al fatto che l'uomo aveva fatto un uso smodato di alcol, come si evinceva dall'alito vinoso e dagli occhi lucidi, nonché dal modo di parlare, a tratti incomprensibile. In particolare, si avvicinava al Carabiniere M. L. e, prendendolo per un braccio, lo bloccava, riferendogli: «Ma tu dove cazzo vai? Stai fermo lì e non ti muovere, non puoi girare a cazzo in casa mia, tu vai dove ti dico io». Immediatamente l'uomo veniva invitato a calmarsi e ad assumere un atteggiamento più collaborativo, nonché ad utilizzare un linguaggio più civile ed educato. Per tutta risposta, tuttavia, l'uomo aggiungeva: «Io a casa mia faccio quel cazzo che mi pare e voi non mi dovete rompere i coglioni, siete venuti qua a fare cosa? A rompere i coglioni?».

Vista la situazione particolarmente difficile, al fine di evitare una rapida escalation degli eventi, R. M. veniva invitato dai militari operanti a fornire un documento di identità, che veniva acquisito poco dopo, e inoltre ad accomodarsi per poter meglio spiegare le proprie ragioni. Ciò avveniva inizialmente, ma durava pochi istanti, in quanto R. M., preso da un attacco d'ira, si avvicinava rapidamente al V. Brig. E. S., che nel frattempo, vista la situazione, si era allontanato dirigendosi verso uno sgabello per identificare compiutamente l'uomo e trascrivere i dati sull'allegato A dell'ordine di servizio.

R. M., una volta raggiunto il V. Brig. E. S., lo invitava a spostarsi dalla propria traiettoria, spingendo il proprio avambraccio destro contro l'addome del militare e aggiungendo: «Levati che devo spostare il televisore. Posso spostare il televisore in casa mia? Lo posso fare? Cazzo!». Il V. Brig. E. S. si spostava, indietreggiando di un passo, permettendo a R. M. di spostare il televisore, che risultava sistemato sul bordo del camino in mattoni presente nella sala.

A quel punto R. M., dopo aver allontanato il televisore dal bordo del camino, ponendolo più all'interno, con le braccia lungo i fianchi, i pugni serrati e digrignando i denti, si avvicinava rapidamente al V. Brig. E. S., dichiarando espressamente: «Sai cosa faccio oggi? Oggi vi picchio!», e sferrava con la mano sinistra un violento pugno al volto del V. Brig. E. S., colpendolo in pieno all'altezza della mandibola destra.

Il militare, dopo il colpo, indietreggiava di un passo, allorché il Carabiniere M. L. immobilizzava a terra R. M., subito dopo seguito dal V. Brig. E. S. che, con non poca fatica, procedeva a mettere in sicurezza l'uomo, ammanettandolo, sebbene quest'ultimo continuasse a dimenarsi e a colpire con calci i due militari senza sosta, fino a quando veniva posto in posizione di sicurezza a terra.



Immediatamente i militari richiedevano l'ausilio di un equipaggio radiomobile, che giungeva pochi minuti dopo, composto dall'Apsqs D. L. e dal Carabiniere A. G., con l'ausilio dei quali R. M. veniva fatto salire sull'autovettura e successivamente accompagnato presso il Comando Compagnia Carabinieri di (*omissis*), dove, alle successive ore 15:10, previo avviso al P.M. di turno, veniva tratto in arresto.

Gli operanti, nel verbale di arresto, precisavano che, durante le operazioni di trasferimento di R. M. all'interno della camera di sicurezza della caserma, egli, non pago di quanto già avvenuto, minacciava gravemente i militari, come peraltro si evinceva dall'annotazione di P. G. redatta dai militari presenti, appartenenti al Comando Stazione di (*omissis*).

I verbalizzanti precisavano inoltre che, alle ore 13:58, il V. Brig. E. S. veniva dimesso dal pronto soccorso dell'ospedale di (*omissis*) con la diagnosi: «Trauma emivolto dx, sublussazione dell'ATM dx, cervicalgia e cefalea reattiva post trauma», con prognosi di 8 giorni.

Alle ore 16:00, presso gli uffici di P.G., si recava R. L. per formalizzare la denuncia-querela nei confronti del nipote R. M.

All'udienza di convalida l'imputato rendeva spontanee dichiarazioni, chiedeva scusa per la propria condotta e riportava di essere in cura, aggiungendo di avere agito in uno stato di stanchezza conseguente al lavoro.

2.2. La qualificazione giuridica del fatto.

2.2.1. Non pare esservi dubbio che il fatto, qualora dimostrato, sia inquadrabile nella fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, primo periodo, c.p.: al R. è infatti contestato il reato «di cui all'art. 583 *quater* comma 1 cp., perché mediante la condotta descritta al capo che precede, sferrandogli un pugno, cagionava Vice Brig. E. S. lesioni personali consistite in trauma emivolto dx con sublussazione dell'ATM, guaribili in giorni 8».

L'imputazione contiene tutti gli elementi costitutivi, di carattere oggettivo e soggettivo, della fattispecie di lesioni lievi a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale.

Occorre preliminarmente prendere posizione sulla qualificazione giuridica della fattispecie nei termini di fattispecie autonoma o fattispecie aggravata del reato di lesioni personali, essendo tale questione controversa tra gli interpreti.

2.2.2. Il dato normativo.

La fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nella formulazione vigente è stata introdotta dal decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, che ha cambiato la rubrica dell'articolo ed il testo della disposizione.

La rubrica previgente recitava: «Articolo 583-*quater*. Lesioni personali a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali», ed il testo della disposizione era il seguente: «1. Nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, le lesioni gravi sono punite con la reclusione da quattro a dieci anni; le lesioni gravissime, con la reclusione da otto a sedici anni».

La nuova rubrica, a far data dal 12 aprile 2025, recita: «Articolo 583-*quater*. Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali», ed il testo è il seguente: «1. Nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, si applica la reclusione da due a cinque anni. In caso di lesioni gravi o gravissime, la pena è, rispettivamente, della reclusione da quattro a dieci anni e da otto a sedici anni».

Si nota dunque che:

viene meno l'elemento specializzante della commissione del reato «in occasione di manifestazioni sportive»;

si assiste ad un ampliamento della platea dei soggetti passivi: in luogo del pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico, ora è punita la lesione ad «un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza»;

il reato è commesso nei confronti di uno dei soggetti passivi «nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni».

Il decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96, ha modificato nuovamente la rubrica dell'articolo, benché in una parte che non riguarda la fattispecie di cui al comma 1. La rubrica attualmente vigente recita: «Articolo 583-*quater*. Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, nonché agli arbitri e agli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive, a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali».



Per il suo rilievo nell'analisi della tematica, occorre riportare anche il testo della fattispecie di cui al comma 2 del medesimo articolo, che, nella versione vigente a seguito del decreto-legge n. 137/2024, recita: «Nell'ipotesi di lesioni cagionate al personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio, nonché a chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni e servizi di sicurezza complementare in conformità alla legislazione vigente, nell'esercizio o a causa di tali attività, si applica la reclusione da due a cinque anni. In caso di lesioni personali gravi o gravissime si applicano le pene di cui al comma primo, secondo periodo».

Vi sono dunque evidenti elementi comuni alla fattispecie di cui al comma 1:

i soggetti passivi sono qualificati;

il reato è commesso nei confronti di uno dei soggetti passivi «nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio», ovvero, nel caso degli ausiliari, «nell'esercizio o a causa di tali attività»;

la cornice di pena edittale è la medesima.

Il decreto-legge n. 96/2025 ha infine esteso le pene di cui al comma 1 ai fatti commessi in occasione di manifestazioni sportive nei confronti degli arbitri o degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle stesse.

2.2.3. La successione di interventi normativi di sistema.

Sulla qualificazione della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, nella sua formulazione anteriore alla novella dell'aprile 2024 (dunque quando ancora la disposizione parlava delle lesioni cagionate in occasione di manifestazioni sportive) si era pronunciata Cassazione pen. Sez. V, Sentenza n. 3117 del 29 novembre 2023 Ud. (dep. 24 gennaio 2024) Rv. 285846 – 01.

La Cassazione propendeva per la natura di fattispecie autonoma, valorizzando (punto 2.1. del Considerato in diritto):

1) la rubrica dell'articolo;

2) la collocazione della condotta in un articolo diverso rispetto alla disciplina delle lesioni gravi e gravissime (art. 583 del codice penale) e successivo anche rispetto agli articoli 583-*bis* e *ter* del codice penale, che disciplinano l'autonoma fattispecie delle «Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»;

3) la *ratio* dell'intervento legislativo, che sarebbe da individuarsi proprio nella volontà di sottrarre l'aumento di pena al giudizio di bilanciamento *ex art.* 69 del codice penale. La relazione illustrativa dell'intervento normativo aveva infatti evidenziato che gravissimi episodi di violenza verificatisi in occasione di avvenimenti sportivi (l'omicidio dell'ispettore Raciti a Catania) avevano determinato la necessità di intervenire con un decreto-legge, introducendo, in particolare, una serie di norme finalizzate a «[...] contrastare, con maggiore rigore, la degenerazione violenta del tifo sportivo [...]»;

4) l'introduzione dell'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, che nella sua nuova formulazione delineava una autonoma ipotesi incriminatrice per le lesioni in danno di esercenti la professione sanitaria sia in ipotesi di lesioni lievi che per le ipotesi di lesioni gravi o gravissime;

5) la tipizzazione per specialità del più ampio *genus* delle lesioni personali volontarie, quale forma di repressione specifica nei confronti di una peculiare espressione modale dell'illecito, che non si limitava a ledere, gravemente, il bene giuridico dell'integrità fisica, ma che incideva sulla sicurezza collettiva in relazione a manifestazioni di natura sportiva, potendosi individuare un autonomo disvalore nella qualifica soggettiva della vittima.

Le conclusioni cui era giunta la Cassazione, tuttavia, erano in parte smentite da un intervento normativo successivo: l'art. 1, comma 1, lettera *a*), decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31, modificava il testo del comma 2 dell'art. 582 del codice penale, che, nel delineare i casi di procedibilità d'ufficio per il reato di lesioni, arrivava a recitare (come tuttora recita): «Si procede tuttavia d'ufficio se ricorre taluna delle circostanze aggravanti previste negli articoli 583, 583-*quater*, secondo comma, primo periodo, e 585, ad eccezione di quelle indicate nel primo comma, numero 1), e nel secondo comma dell'art. 577. Si procede altresì d'ufficio se la malattia ha una durata superiore a venti giorni quando il fatto è commesso contro persona incapace, per età o per infermità».



Il legislatore ha qualificato dunque espressamente come circostanza aggravante la fattispecie di lesioni lievi di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, e ciò corrisponde ad una precisa scelta del legislatore, volta da un lato a garantire la procedibilità d'ufficio per il reato in questione, dall'altro a chiarirne definitivamente la natura (come riportato nella relazione illustrativa al decreto legislativo n. 31.(1))

Stanti i punti di contatto tra la fattispecie di cui al comma 2 e quella del comma 1, si potrebbe sostenere che la qualificazione in questione sia estensibile anche alla seconda.

L'evoluzione normativa successiva, tuttavia, ha smentito tale (apparentemente agevole) conclusione. Il legislatore è infatti intervenuto nuovamente sul tema, a distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo da ultimo citato: con l'art. 2, comma 1, lettera *a*), decreto-legge n° 1 ottobre 2024, n. 137, ha modificato l'art. 380, comma 2, c.p.p., in tema di reati per cui è previsto l'arresto in flagranza.

Il nuovo testo prevede: «2. Anche fuori dei casi previsti dal comma 1, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza di uno dei seguenti delitti non colposi, consumati o tentati: [...] *a-ter*) delitto di lesioni personali a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali previsto dall'art. 583-*quater*, secondo comma, del codice penale».

Il legislatore qui ha menzionato in maniera autonoma la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, c.p., non utilizzando la formula, pure impiegata altrove nello stesso articolo, che si riferisce alla fattispecie base, «aggravata ai sensi di» (ad es.: *e*) delitto di furto quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'art. 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533, o taluna delle circostanze aggravanti previste dall'art. 625, primo comma, numeri 2), prima ipotesi, 3) e 5), nonché *7-bis*), del codice penale, salvo che ricorra, in questi ultimi casi, la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), del codice penale. [...] *f-bis*) delitto di ricettazione, nell'ipotesi aggravata di cui all'art. 648, primo comma, secondo periodo, del codice penale).

Appare dunque che il legislatore dell'ottobre 2024, a differenza di quello dell'aprile 2024, abbia considerato le fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale (lesioni lievi, gravi, gravissime ai sanitari) come fattispecie autonome e non come aggravanti del delitto di lesioni.

Si evidenzia dunque un'antinomia espressa: l'art. 582, comma 2, codice penale considera le fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale come aggravanti, mentre l'art. 380, comma 2, codice di procedura penale le considera fattispecie autonome.

Infine, il legislatore, con l'art. 13, comma 1, lettera *c*), decreto-legge 48/2025 (già citato), oltre a modificare la fattispecie di cui al comma 1 nei termini oggi vigenti, e ad intervenire sulla rubrica dell'articolo, ha modificato l'art. 10, comma 6-*quater*, decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in tema di arresto in flagranza differita. Il nuovo testo dispone: «6-*quater*. Nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'art. 380 del codice di procedura penale, nonché nel caso del delitto di cui all'art. 583-*quater* del codice penale, commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'art. 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto».

(1) V. relazione illustrativa al decreto legislativo n. 31/2024, pp. 4-5: «L'intervento si rende necessario per coordinare le modifiche introdotte con il decreto legislativo n. 150 del 2022 al regime di procedibilità del delitto di lesioni e alla – sopravvenuta – modifica dell'art. 583-*quater*, secondo comma, codice penale introdotta dall'art. 16 del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, recante “Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali”, al fine di stabilire con chiarezza la regola della procedibilità d'ufficio del delitto di lesioni, quando questo sia commesso in danno di personale esercente professione sanitaria, sia che si tratti di lesioni lievi sia di lesioni gravi o gravissime. Infatti, precedentemente alla riformulazione, l'art. 583-*quater* del codice penale contemplava solo le ipotesi di lesioni gravi o gravissime, e dunque la procedibilità d'ufficio conseguiva al richiamo, effettuato all'art. 582, secondo comma, c.p., all'aggravante disciplinata dall'art. 583 codice penale (lesioni gravi o gravissime), quale ipotesi procedibile ex officio, in deroga alla regola generale della procedibilità a querela del delitto di lesioni introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2022 per i delitti dai quali derivi una malattia non superiore ai 40 giorni. Quanto alle lesioni lievi, la procedibilità d'ufficio, in caso di fatto commesso in danno di personale esercente professione sanitaria, derivava dal richiamo, operato dal citato art. 582, secondo comma, del codice penale, all'aggravante di cui all'art. 61, numero 11-*octies*, del codice penale. Tuttavia, l'intervenuta riformulazione dell'art. 583-*quater*, secondo comma, codice penale – che contempla, ora, anche le lesioni lievi in danno di personale esercente professione sanitaria – rende inapplicabile l'aggravante comune al reato di lesioni, essendo tale aggravante pacificamente assorbita in quella di cui al riformulato art. 583-*quater*, secondo comma, del codice penale. In tale ottica, dunque, si interviene da un lato sopprimendo – nell'art. 582, secondo comma, codice penale – il riferimento all'aggravante di cui all'art. 61, numero 11-*octies* (che ovviamente continuerà ad operare rispetto ad ogni altro reato, diverso dalle lesioni, commesso con violenza e minaccia, in danno di personale esercente professione sanitaria), e, dall'altro, inserendo un espresso richiamo all'art. 583-*quater*, secondo comma, primo periodo (concernente l'ipotesi di lesioni né gravi né gravissime); tale richiamo vale, peraltro, a chiarire definitivamente la natura di circostanza – e non, dunque, di autonomo reato – dell'ipotesi di cui all'art. 583-*quater* del codice penale».



Di nuovo si assiste dunque alla qualifica espressa di fattispecie autonoma all'intera fattispecie di cui all'art. 583-*quater* codice penale (incluso quindi il comma 1).

2.2.4. Argomenti a favore della natura di circostanza.

Allo stato depongono pertanto a favore della natura di circostanza aggravante della fattispecie prevista all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale i seguenti argomenti:

1) la fattispecie di cui al comma 1 attualmente vigente, e risultante dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 48/2025, non contempla più l'elemento specializzante del contesto sportivo in cui avviene il fatto (valorizzato dalla Cassazione nella sentenza 3117/2023): gli unici elementi distintivi rispetto alla fattispecie di cui all'art. 582 del codice penale sono ora dati dalle qualifiche soggettive dei soggetti passivi (ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza) e dall'occasione di commissione del reato in relazione agli stessi (nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni);

2) il testo dell'art. 582, comma 2, codice penale non è stato modificato e tuttora contempla il riferimento all'art. 583-*quater*, comma 2, codice penale nei termini di circostanza aggravante.

Tuttavia:

1) la qualifica soggettiva, unita al riferimento alle funzioni, è in altri casi elemento sufficiente per determinare un mutamento di titolo del reato (es. appropriazione indebita – peculato);

2) si potrebbe sostenere che l'art. 582, comma 2, del codice penale sia stato tacitamente abrogato *in parte qua* (limitatamente cioè alla qualifica della fattispecie) dal successivo intervento normativo di cui al decreto-legge n. 137/2024 in tema di arresto in flagranza della medesima fattispecie.

2.2.5. Argomenti a favore della natura di reato autonomo.

A favore invece della qualificazione nei termini di fattispecie autonoma del delitto di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale si può rilevare quanto segue.

Per buona parte rimangono validi gli argomenti avanzati dalla Cassazione nella sentenza 3117/2023:

1) la rubrica dell'articolo è stata ulteriormente modificata in modo da rimarcare le peculiarità della fattispecie;

2) la condotta è tuttora collocata in un articolo diverso rispetto alla disciplina delle lesioni gravi e gravissime (art. 583 c.p.) e successivo anche rispetto agli articoli 583-*bis* e *ter*, codice penale che disciplinano l'autonoma fattispecie delle «Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»;

3) l'intervento del legislatore è chiaramente nel senso di un inasprimento del regime sanzionatorio, che si pone in contrasto con la configurazione di un'aggravante bilanciabile.

A questi si aggiungono argomenti molto forti, anche di carattere processuale:

4) il dato testuale dell'art. 380, codice penale (con riguardo alle fattispecie di cui al comma 2 dell'art. 583-*quater*, c.p.) e dell'art. 10, comma 6-*quater*, decreto-legge 14/2017 (con riguardo a tutte le fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, c.p.) depone per la qualificazione in termini di autonomia;

5) qualora l'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale fosse configurato come un'aggravante, le lesioni lievi previste dall'articolo in questione, e non ulteriormente aggravate, sarebbero:

procedibili a querela;

di competenza del Giudice di Pace.

Il reato non è infatti contemplato dall'art. 582, comma 2, c.p., che menziona solo l'art. 583-*quater*, comma 2, c.p., e non si applica alcuna delle altre aggravanti di cui all'art. 585 c.p., non risultando ovviamente più applicabile l'art. 576, comma 1, n. 5-*bis*, c.p., da considerarsi tacitamente abrogato *in parte qua* e vigente soltanto come circostanza aggravante del reato di cui all'art. 575 c.p.

Tale risultato si porrebbe palesemente in contrasto con l'intenzione del legislatore, poiché cagionerebbe un forte allentamento della risposta penale: oltre a mutare il regime di procedibilità rispetto a quello attuale (più severo in quanto officioso), si avrebbe la singolare situazione per cui, anche nei casi di concorso formale con altri reati di competenza del Tribunale, che ne attrarrebbero a quest'ultimo la cognizione, i reati di lesioni lievi, pur in astratto dotati di cornice edittale elevata (da due a cinque anni di reclusione), sarebbero puniti con le pene del Giudice di Pace, avendo la giurisprudenza ormai chiarito che il rispetto del principio di legalità impone di applicare sempre e comunque le pene previste per i singoli reati, talché, per il caso di concorso formale tra reato principale di competenza del Tribunale e reato satellite di competenza del Giudice di Pace, si applicherà una pena unica, ma la quota di pena irrogata a titolo di aumento per il reato satellite dovrà poi essere convertita in una delle sanzioni di cui all'art. 52, decreto legislativo n. 274/2000 (v. sul punto Cassazione pen., Sez. 5, Sentenza n. 8349 del 10 gennaio 2025 Ud. (dep. 28 febbraio 2025) Rv. 287666 – 01: «In caso di continuazione o concorso formale tra reato più grave di competenza del giudice ordinario, punito con pena



detentiva, e reato satellite di competenza del giudice di pace, punito con le sanzioni eterogenee della pena pecuniaria, della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, l'aumento di pena previsto per il reato satellite va effettuato secondo il criterio della pena unica progressiva per moltiplicazione, rispettando il genere della pena previsto per il reato satellite, con la conseguenza che l'aumento della pena detentiva dovrà essere convertito, secondo i criteri di cui all'art. 58, decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, in una delle pene previste dall'art. 52 del predetto decreto legislativo prescelta per il reato satellite mediante i criteri commisurativi di cui all'art. 133 cod. pen.»).

È evidente che tale risultato si pone totalmente al di fuori delle previsioni del legislatore.

2.2.6. Conclusione.

Ad avviso del Tribunale, allo stato attuale gli argomenti a favore della natura di fattispecie autonoma sono dotati di maggior peso (oltre ad essere in numero superiore) rispetto a quelli per la tesi opposta. Deve ritenersi pertanto che quello previsto dall'art. 583-*quater*, codice penale sia un delitto distinto rispetto al delitto di lesione personale di cui all'art. 582, codice penale e non una mera aggravante di quest'ultimo, ciò che ovviamente ha evidenti riflessi sulle considerazioni che seguono.

2.3. La pena irrogabile.

Qualora l'imputato fosse condannato, per il reato in questione sarebbe assoggettabile ad una pena compresa nella cornice edittale che va da due a cinque anni.

Anche applicando la pena nel minimo edittale – qualora fossero valorizzati, ad esempio, i parametri della tenuta gravità del fatto *ex art.* 133, comma 1, c.p., desunta dal pregiudizio limitato per il bene protetto dell'integrità fisica della persona offesa, e della ridotta capacità a delinquere del reo *ex art.* 133, comma 2, codice penale – la base di partenza sarebbe dunque rappresentata da due anni di reclusione.

Può valutarsi l'applicazione di circostanze attenuanti tra quelle previste dall'ordinamento.

Allo stato, tuttavia, l'unica possibilità appare essere quella della concessione delle circostanze attenuanti generiche, non risultando pertinenti o integrate le altre circostanze comuni di cui all'art. 62, c.p.; anche la concessione delle circostanze di cui all'art. 62-*bis* c.p., tuttavia, si presenta impervia; la giurisprudenza di legittimità, infatti, ha chiarito che «Il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche non rappresenta un diritto conseguente all'assenza di elementi negativi connotanti la personalità dell'imputato, ma richiede la presenza di elementi di segno positivo, dalla cui mancanza deriva il diniego di concessione delle stesse. Infatti, l'obbligo di analitica motivazione che incombe sul giudice in materia di circostanze attenuanti generiche qualifica la decisione in merito alla sussistenza delle condizioni per concederle e non, viceversa, la decisione opposta» (Cass. pen., sez. III, 9 gennaio 2024, n. 5994), e che «Il mancato riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche può essere legittimamente motivato dal giudice con l'assenza di elementi o circostanze di segno positivo, a maggior ragione dopo la riforma dell'art. 62-*bis*, disposta con il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, per effetto della quale, ai fini della concessione della diminuzione, non è più sufficiente il solo stato di incensuratezza dell'imputato» (Cass. pen., Sez. IV, Sentenza n. 32872 del 8 giugno 2022, Rv. 283489 – 01). Nel caso di specie, l'imputato ha chiesto scusa per il fatto commesso, ma tale condotta risulta difficilmente idonea, di per sé, a giustificare una mitigazione del trattamento sanzionatorio, non essendo stata accompagnata da altri comportamenti rivelatori di un'autentica resipiscenza, e anzi essendo emersi indici sfavorevoli all'imputato, posto che egli risulta gravato da precedenti penali e di polizia anche per reati violenti (è indagato per il reato di cui all'art. 612-*bis*, c.p.), ed è pure sottoposto, per altra causa, a misura cautelare, che evidentemente non ha sortito alcun effetto deterrente; nemmeno i percorsi terapeutici in essere da parte dell'imputato paiono avere avuto efficacia risocializzante e di contenimento delle pulsioni violente del R., talché prognosi di concessione delle circostanze in parola, allo stato, è nettamente sfavorevole.

Tuttavia, anche qualora volesse ipotizzarsi l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche, e nella misura massima consentita (un terzo della pena), il risultato, al netto della riduzione per la scelta del rito speciale, sarebbe pari ad un anno e quattro mesi di reclusione: pena comunque di tenore particolarmente elevato.

Quanto alle cause di estinzione del reato e di non punibilità, non appare che esse siano applicabili al caso di specie.

Se si ritiene, come pare necessario alla luce delle considerazioni effettuate *supra*, che l'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale sia fattispecie autonoma, non vi è alcuna deroga al regime generale di procedibilità d'ufficio del reato, talché non è applicabile la causa di estinzione per condotte riparatorie di cui all'art. 162-*ter*, codice penale (che sarebbe in ogni caso inoperativa, non avendo l'imputato dato prova di alcuna attività riparatoria nei confronti della persona offesa).

Quanto alla causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis*, c.p., essa non risulta parimenti applicabile al caso di specie, non essendo integrati i presupposti di operatività in concreto dell'istituto: quanto alle modalità della condotta, infatti, essa non si rivela affatto di particolare lievità, avendo l'imputato il R. ha aggredito proditoriamente il Vice Brig.



E.S. con un pugno al volto, senza essere stato in alcun modo provocato dal militare; quanto all'entità del danno, a cagione della condotta aggressiva del R., il Vice Brig. E.S. ha riportato una malattia di durata apprezzabile, pari a otto giorni, talché non appare affatto che il pregiudizio per il bene giuridico dell'integrità psico-fisica della persona offesa sia minimale; quanto al comportamento dell'imputato successivamente al reato, il R., come si è detto, non ha tentato né si è dichiarato anche solo disponibile a risarcire il danno alla persona offesa. Non si ritiene dunque che vi siano elementi che depongano a favore della particolare tenuità del fatto, che non si ha ragione di sottrarre alla pretesa punitiva penale.

Si ritiene pertanto che, ai fini della decisione del giudizio *a quo*, la norma ricavabile dall'art. 583-*quater*, comma 1, c.p., sia di applicazione necessaria, e che sia parimenti necessario valutare se il risultato pratico cui condurrebbe l'applicazione della norma al caso concreto, alla luce del calcolo della pena irrogabile, sia suscettibile di contrasto con il dettato costituzionale.

3. Sulla non manifesta infondatezza.

3.1. Inquadramento della fattispecie.

Ritiene questo Tribunale che la previsione normativa in questione sia sospetta di costituzionalità tanto con riguardo all'art. 3 Cost., quanto con riguardo all'art. 27, comma 3, Cost.

3.2. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 3 Cost.

Ad avviso del Tribunale, emergono profili di incostituzionalità della fattispecie, per violazione del principio di proporzionalità, e per disparità di trattamento rispetto a fattispecie omogenee.

3.2.1. Con riguardo al primo profilo, non si ignora il principio secondo cui, nella scelta della cornice edittale di pena delle fattispecie criminali, il legislatore gode di ampia discrezionalità (*cf.* ad es. Corte costituzionale 161/2009, Corte costituzionale 324/2008, Corte costituzionale 22/2007, Corte costituzionale 394/2006, Corte costituzionale, 117/2021, Corte costituzionale, 207/2023); tuttavia, la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza 343/1993, ha progressivamente riconosciuto la possibilità di un sindacato sulla sproporzione della pena prevista, rilevando che «... il rispetto del principio di eguaglianza, quale è configurato nell'art. 3 della Costituzione, comporta che la regola della proporzionalità in esso implicita debba esser valutata 'in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita'» (Corte cost., sentenza 343/1993, punto 5 del Considerato in diritto); più di recente, e in maniera ancora maggiormente incisiva, la Corte ha chiarito che «Discrezionalità, tuttavia, non equivale ad arbitrio. Qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità» (Corte cost., sentenza 46/2024, al punto 3.1. del Considerato in diritto).

Più nel dettaglio, la Corte ha riconosciuto che «... la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità "intrinseca" della pena, che – ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (*ex multis*, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017, n. 148 del 2016) – valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali (per una recente giustapposizione tra i due modelli di sindacato, sentenza n. 112 del 2019, Considerato in diritto, rispettivamente punti 8.1.2. e 8.1.3.)» (Corte cost., sentenza 284/2019, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, deve rilevarsi che, come appare evidente dalla pur sommaria esposizione effettuata in precedenza, il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore è di notevole rigore; volendosi concentrare l'attenzione, in questa sede, sulla fattispecie base – essendo quella che deve essere applicata al giudizio *a quo*, nel quale non è contestata, nemmeno in fatto, alcuna delle aggravanti speciali di cui all'art. 583 codice penale –, il minimo edittale è, infatti, di due anni di reclusione.

L'inasprimento del trattamento sanzionatorio è particolarmente evidente se si tiene a mente che, prima dell'intervento del legislatore del 2025, la condotta oggi sanzionata ai sensi dell'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale era sì punita dal Codice penale, e con disposizioni speciali, ma con pena nettamente inferiore: ai sensi del combinato disposto degli articoli 582, 585 e 576, comma 1, n. 5-*bis*, c.p., la lesione personale a ufficiali e agenti di P.G. e P.S. nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio era punita con la reclusione da otto mesi a quattro anni e sei mesi. Il minimo edittale oggi previsto è dunque pari al triplo del minimo edittale, pure aggravato, previgente.



L'irragionevolezza di tale previsione normativa, per sproporzione della pena prevista, appare particolarmente evidente, agli occhi di chi scrive, laddove si ponga mente al fatto che risulterebbero punite con la pena di due anni di reclusione anche tutte quelle condotte che cagionino alla persona offesa malattie di bassissima entità, ma comunque meritevoli di sanzione penale e non escluse dalla punibilità per effetto dell'applicazione dell'art. 131-*bis*, c.p.: si pensi a tutti i casi di piccole alterazioni funzionali dell'organismo, conseguenti all'azione violenta del reo, che non si limitino a semplici reazioni emorragiche (ecchimosi, ematomi), ma comportino una vera e propria alterazione funzionale, sia pure di breve durata e di limitata estensione (es. distorsioni, contusioni, piccoli tagli, escoriazioni, edemi); come del resto è avvenuto nel caso di specie, ove la persona offesa ha riportato una lesione contusiva al volto con prognosi di otto giorni.

Come si è già osservato in sede di valutazione della rilevanza, poi, anche nel caso di specie e nell'ipotesi (improbabile) in cui siano riconosciute le circostanze attenuanti di cui all'art. 62-*bis* c.p., la pena risultante dalla rispettiva riduzione, operata nella massima estensione consentita di un terzo, rimarrebbe considerevole, in quanto pari ad anni uno e mesi quattro di reclusione.

In generale, tuttavia, deve ribadirsi che l'impiego delle circostanze attenuanti è legato a fattori contingenti e connessi al singolo fatto all'esame del giudice, e non può essere piegato allo scopo di «correggere» una cornice edittale che risulta sproporzionata in sé, come del resto ha rilevato la stessa Corte costituzionale: «Al riguardo, non può non rilevarsi che l'applicazione di circostanze attenuanti è soltanto eventuale, e non è in grado pertanto di sanare il *vulnus* costituzionale insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo (analogamente, sentenza n. 236 del 2016). Ciò vale anche rispetto alle circostanze attenuanti generiche, la cui funzione 'naturale' è quella di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato; e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali stabiliti dal legislatore rispetto a un fatto il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa» (Corte cost., sentenza n. 63/2022, punto 4.6 del Considerato in diritto, richiamata anche da Corte costituzionale, sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).

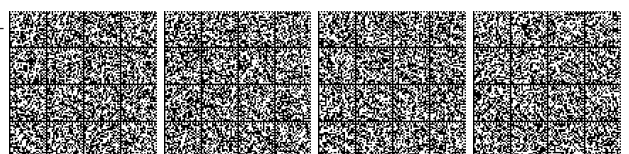
Allo stesso modo, non può ipotizzarsi che, al fine di neutralizzare gli effetti di una pena eccessivamente gravosa nella sua cornice edittale, il giudice debba/possa fare ricorso ad altri istituti, quali l'assoluzione per particolare tenuità del fatto *ex* art. 131-*bis*, codice penale e l'estinzione del reato per condotte riparatorie *ex* art. 162-*ter*, c.p.; la stessa Corte ha rilevato che «Entrambi gli istituti sono infatti condizionati al ricorrere di stringenti requisiti normativi, che non è detto sussistano nel caso concreto; non riuscendo così a impedire che fatti di appropriazione indebita di tenue disvalore – ma per qualsiasi ragione non coperti dall'art. 131-*bis* codice penale – siano assoggettati alla gravosa pena minima prevista dalla disposizione censurata, in violazione dei principi costituzionali all'esame» (Corte cost., sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).

Non può poi darsi rilievo alle riduzioni di pena derivanti da riti alternativi a cui abbia prestato il consenso l'imputato, trattandosi di riduzioni eventuali e conseguenti a quella che è una libera scelta dell'imputato, sul quale non può tuttavia essere fatto gravare un vero e proprio onere in tal senso finalizzato a rimediare ad una scelta del legislatore non rispettosa del canone di proporzionalità (Corte cost., sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).

Non osta infine ai rilievi sulla sproporzione del minimo edittale di due anni di reclusione la circostanza che l'applicazione di tale pena non precluda la concessione di benefici quali la sospensione condizionale della pena ovvero la sostituzione della pena detentiva con una delle pene sostitutive di cui all'art. 20-*bis*, c.p.; la Corte ha infatti rilevato che «la circostanza che il minimo edittale stabilito dal legislatore sia ancora compatibile con la sospensione condizionale della pena – nonché, oggi, con l'applicazione di pene sostitutive delle pene detentive brevi – non esclude di per sé che essa possa essere considerata manifestamente sproporzionata alla gravità del reato, quanto meno con riferimento ai fatti rientranti nella fattispecie astratta, ma contrassegnati in concreto da minor disvalore» (Corte cost., sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).

Segue a quanto fin qui osservato che, anche nei casi di minima offensività per i beni giuridici protetti, il trattamento sanzionatorio per la fattispecie oggetto dell'odierna q.l.c. rimane particolarmente elevato e, ad avviso di chi scrive, sproporzionato rispetto all'entità del danno criminale e, dunque, irragionevole.

3.2.2. Con riguardo al secondo profilo evidenziato, vale a dire il principio di parità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe, il carattere irragionevole della pena per la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale è di immediata evidenza, qualora si ponga mente al fatto che esso rappresenta il quadruplo del minimo edittale della fattispecie «semplice» di cui all'art. 582, c.p., pari a sei mesi di reclusione. Ciò significa che, a parità di gravità del fatto e di capacità a delinquere, vale a dire dei criteri di cui all'art. 133 codice penale per la determinazione della pena, la qualifica soggettiva della persona offesa è da sola in grado di determinare un aumento della pena di quattro volte, rispetto alla fattispecie applicabile in via generale.



Il minimo edittale di due anni di reclusione è anche considerevolmente più elevato rispetto alle lesioni personali cagionate a pubblici ufficiali diversi da quelli contemplati dall'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale (e, lo si rileva incidentalmente, a quelli contemplati anche dai commi 2 e 3 del medesimo articolo, che – pur non potendo essere oggetto della presente q.l.c. per ragioni di rilevanza – soffrono ad avviso di chi scrive delle medesime criticità). In questi casi (che comprendono ad esempio le lesioni cagionate ad un magistrato in udienza, ad un ufficiale giudiziario nell'esecuzione di uno sfratto), la normativa applicabile rimane il combinato disposto dell'art. 582, codice penale e dell'aggravante Comune di cui all'art. 61, comma 1, n. 10), c.p., che comporta un aumento fino ad un terzo. Per tale ragione, la pena minima edittale per una lesione a pubblico ufficiale che non sia ufficiale o agente di P.S. o P.G., e considerando un'applicazione dell'aggravante comune nella sua massima estensione, risulta essere di otto mesi di reclusione. Il minimo edittale della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale appare dunque essere il triplo rispetto a quello relativo alla lesione cagionata ad altri pubblici ufficiali: ancora una volta, la qualifica soggettiva appare sorreggere da sola un incremento di pena considerevole.

Appare a chi scrive che la disparità di trattamento rispetto a fattispecie similari si ponga al di fuori dei limiti di ragionevolezza consentiti dall'applicazione corretta del principio di uguaglianza nei termini di «trattamento uguale di situazioni uguali e trattamento differenziato di situazioni diverse».

3.3. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 27, comma 3, Cost.

Il Tribunale remittente dubita della legittimità costituzionale della norma oggetto del giudizio anche in relazione al verosimile contrasto con l'art. 27, comma 3, Cost., sotto il profilo della finalità rieducativa della pena.

La Corte costituzionale ha riconosciuto più volte che la sproporzione della pena è suscettibile di compromettere la finalità rieducativa della stessa, costituzionalmente imposta, affermando che «... allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli articoli 3 e 27 Cost. 'esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017), in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità 'rieducativa' della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (Corte cost., sentenza 40/2019, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Non sembra esservi dubbio, in tale prospettiva, che la previsione, da parte del legislatore, di una pena che, pur applicata nel minimo edittale di due anni di reclusione, si presenti manifestamente sproporzionata all'oggettiva gravità del fatto, non possa che essere percepita come vessatoria dal reo, con ovvio riflesso sulla capacità della pena stessa di porsi alla base di un trattamento rieducativo al quale il condannato presti volontariamente adesione.

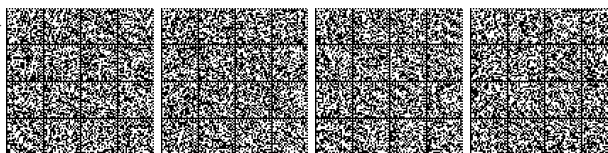
3.4. Il verso della pronuncia richiesta.

Ritenuto dunque che la previsione di un minimo di pena di due anni di reclusione per la fattispecie censurata sia incostituzionale, occorre indicare il verso della pronuncia che questo Tribunale richiede alla Corte adita.

Non ritiene lo scrivente che la soluzione più adeguata sia quella dell'introduzione di una circostanza attenuante speciale per la particolare tenuità dell'offesa, come operato dalla Corte con le sentenze numeri 83/2025 per il delitto di cui all'art. 583-*quinqües*, c.p., 86/2024 per il delitto di cui all'art. 628, c.p., 120/2023 per il delitto di cui all'art. 629, c.p., 68/2012 per il delitto di cui all'art. 630. c.p.: in tutti questi casi, infatti, la disposizione incriminatrice è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che la pena possa essere diminuita (fino a un terzo: si tratta di attenuante a effetto comune) quando «per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Il precedente più recente, e anche più pertinente *ratione materiae*, è appunto quello del reato di cui all'art. 583-*quinqües*, c.p., in cui la Corte ha espressamente ricusato di dichiarare incostituzionale il minimo edittale, come richiesto dal giudice *a quo*, ed ha invece optato per la pronuncia nel verso indicato. Deve tuttavia ritenersi, ad avviso di chi scrive, che vi siano significative differenze rispetto alla questione che coinvolge la fattispecie oggetto della presente questione.

La Corte, infatti, nella pronuncia n. 83/2025 ha ritenuto di non ravvisare la sproporzione e l'irragionevolezza della cornice edittale, nel suo minimo, così motivando: «Sul piano della comparazione esterna, la particolare severità della pena detentiva di cui al primo comma dell'art. 583-*quinqües*, codice penale non si espone a un rilievo di manifesta irragionevolezza o sproporzione. Questo vale sia nel raffronto con le lesioni tuttora oggetto della circostanza aggravante di cui ai numeri 1), 2) e 3) del secondo comma dell'art. 583, codice penale, sia in rapporto alla mutilazione degli



organi genitali femminili punita dall'art. 583-bis, codice penale, fattispecie tutte che, pur incidendo pesantemente sull'integrità e finanche sulla dignità della persona, non ne investono tuttavia quel connotato peculiare – il volto – che il legislatore ha inteso proteggere con speciale vigore, proprio per il rilievo che esso assume nella percezione della identità da parte della persona» (punto 4.3. del Considerato in diritto). Il raffronto della cornice edittale è stato effettuato dalla Corte non con la fattispecie «semplice» (art. 582, c.p.), ma tanto con la fattispecie aggravata ai sensi dell'art. 583, c.p., quanto con quella di mutilazione degli organi genitali femminili di cui all'art. 583-bis, c.p., ed il percorso logico appare corretto, poiché il delitto di cui all'art. 583-quinquies, codice penale punisce una condotta di particolare gravità poiché, come rilevato dalla Corte, essa attinge il volto, il quale, per la particolare attinenza all'identità e all'immagine della persona, è stato ritenuto meritevole di una protezione rafforzata. Nella fattispecie di cui all'art. 583-quinquies, c.p., tutte le offese, anche quelle «minime», in ragione della parte del corpo colpita e del suo valore per la persona offesa, sono comunque dotate di una carica di lesività di base che giustifica un trattamento sanzionatorio di particolare rigore. La scelta del legislatore, pertanto, appare in sé ragionevole, l'incostituzionalità dovendo essere ravvisata non nell'aver previsto un minimo edittale elevato, ma nel non aver consentito al giudice di tener conto di particolari circostanze di fatto che, nel caso concreto, riducano il disvalore della condotta al punto da giustificare una riduzione della pena.

Nel caso odierno, invece, la tipologia delle condotte e delle offese in nulla si differenzia, di per sé, da quella di cui alla fattispecie «semplice» di cui all'art. 582, c.p., il disvalore concentrandosi, come si è detto, integralmente sulla qualifica soggettiva della persona offesa. Tanto la fattispecie di lesione personale di cui all'art. 582, codice penale quanto quella di lesione personale a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale sono suscettibili di coprire i medesimi pregiudizi alla salute ed integrità psico-fisica delle persone offese, ivi incluse, come si è detto, le malattie nel corpo di entità ridottissima (piccoli graffi, escoriazioni, distorsioni, contusioni, etc., con prognosi di pochi giorni): semplicemente, nel primo caso il parametro è un minimo edittale di mesi sei di reclusione, nel secondo un minimo edittale di anni due di reclusione.

Si apprezza dunque, nell'opinione di questo Tribunale, una sproporzione tra i trattamenti sanzionatori di condotte ed offese identiche, nei termini sopra indicati (il minimo per la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale è il quadruplo di quello della fattispecie «semplice» di cui all'art. 582, c.p., ed il triplo di quello della fattispecie aggravata per essere la lesione operata ai danni di pubblici ufficiali diversi da ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza): sproporzione a cui non potrebbe agevolmente porre rimedio la sola introduzione di una circostanza attenuante speciale, e ciò sia perché tale soluzione non rimedierebbe ad una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni di fatto uguali (la medesima offesa – es. un piccolo graffio con un giorno di prognosi – continuerebbe ad essere punita con pene eccessivamente distanti, fatto salvo solo il potere del giudice di ridurre tale distanza nel secondo caso), sia perché comunque la riduzione fino a un terzo non ricondurrebbe la sanzione entro i parametri della ragionevolezza, posto che il minimo di due anni di reclusione potrebbe essere ridotto di un terzo fino ad un anno e quattro mesi di reclusione: pena comunque considerevolmente più elevata di quella prevista dalla fattispecie «semplice» e del tutto sproporzionata rispetto all'entità di lesioni realmente minimali come quelle sopra esemplificativamente indicate.

Ciò premesso, nemmeno pare a chi scrive che la soluzione costituzionalmente corretta sia un intervento ablativo del minimo edittale *tout court*, con dichiarazione di incostituzionalità della disposizione «nella parte in cui prevede la pena della reclusione da due a cinque anni anziché fino a cinque anni», ciò che, in forza del disposto dell'art. 23, codice penale in tema di minimo edittale «generale» per la pena della reclusione, comporterebbe di fatto una cornice edittale di risulta da quindici giorni a cinque anni di reclusione. La soluzione in questione è quella che la Corte ha adottato, ad esempio, in relazione all'art. 646 codice penale nella già menzionata sentenza 46/2024.

Nel caso di specie, tuttavia, ad avviso di chi scrive non può non tenersi conto della già menzionata esistenza di un *tertium comparationis* particolarmente significativo, vale a dire l'art. 582, c.p., di cui l'art. 583-*quater*, codice penale rappresenta una fattispecie specializzata.

L'abbattimento del minimo edittale, con riespansione del minimo generale di quindici giorni di cui all'art. 23, codice penale comporterebbe il risultato paradossale, e verosimilmente irragionevole per motivi di segno opposto a quelli che fondano l'odierna q.l.c., per cui l'aggressione al bene giuridico che il legislatore mostra di ritenere più grave risulterebbe punita con una pena minima inferiore a quella prevista dalla fattispecie meno grave di cui all'art. 582, c.p.

Anche la soluzione di parametrare il minimo edittale in misura esattamente uguale a quella della fattispecie di cui all'art. 582, c.p., pari a sei mesi di reclusione, non sarebbe scevra da profili di criticità, posto che frustrerebbe totalmente l'intento del legislatore (in sé non in contrasto col dettato costituzionale) di punire più severamente la lesione dell'integrità psico-fisica della persona, quando la vittima sia un ufficiale o agente di P.G. o di P.S., e finirebbe per parificare indebitamente il trattamento sanzionatorio di due fattispecie che presentano un elemento di differenziazione



(la qualifica soggettiva della persona offesa), che l'ordinamento considera rilevante in svariate disposizioni di legge, benché, come si è detto, non appaia da solo in grado di giustificare l'aumento spropositato operato dal legislatore nella fattispecie oggetto dell'odierna q.l.c.

Pare tuttavia di potersi individuare, nel tessuto normativo, una disposizione che funga da parametro di confronto, e che consenta così di elaborare una soluzione «a rime adeguate»: si tratta della circostanza aggravante prevista dal combinato disposto degli articoli 585 e 576, comma 1, n. 5-bis), c.p., vigente in relazione al delitto di lesione personale prima dell'introduzione della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale nella sua versione attuale ad opera del decreto-legge n. 48/2025. L'ambito applicativo di tale circostanza era il medesimo di cui all'odierno art. 583-*quater*, comma 1, c.p., e determinava un aumento di pena da un terzo alla metà nei casi in cui il reato fosse commesso «contro un ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio».

Posto che l'intento del legislatore, con il decreto-legge n. 48/2025, era quello di introdurre una fattispecie punita più severamente rispetto a quella in vigore fino ad allora, è giocoforza ritenere che il minimo edittale dell'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale non possa essere inferiore a quello che era il minimo edittale della fattispecie di cui all'art. 582, c.p., nella sua versione aggravata ai sensi delle disposizioni suddette. Atteso che la pena base prevista dall'art. 582, codice penale nel minimo era di mesi sei di reclusione e l'aumento minimo per la circostanza aggravante speciale era pari a un terzo, se ne ricava una pena minima edittale di otto mesi di reclusione: tale è la soglia al di sotto della quale la cornice edittale del reato di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale non può scendere, se non al prezzo di vanificare totalmente l'intento di aggravamento perseguito dal legislatore del 2025.

Si ritiene pertanto che il verso della pronuncia richiesta alla Corte debba essere nel senso di una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 583, comma 1, codice penale «nella parte in cui stabilisce che per il reato ivi descritto si applichi la pena da due a cinque anni, invece che la pena da otto mesi a cinque anni».

4. Sull'impossibilità di adottare un'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione.

Non si rivela possibile, per questo Tribunale, adottare un'interpretazione della norma censurata che sia conforme a Costituzione.

Non pare al riguardo percorribile la strada dell'interpretazione adeguatrice, che vada in particolare nella direzione di considerare la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, codice penale nei termini di aggravante, e non di fattispecie autonoma: sono stati messi in evidenza, infatti, gli elementi testuali e sistematici che impediscono un'opzione ermeneutica di tal fatta.

Si ritiene dunque che, qualora si riveli fondato il sospetto di incostituzionalità della norma oggetto del presente rinvio, sia necessario l'intervento di una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, nella direzione già illustrata in precedenza.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953;

*Solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, nella parte in cui stabilisce che per il reato ivi descritto si applichi la pena da due a cinque anni, invece che la pena da otto mesi a cinque anni;*

Dichiara sospesi il processo a quo ed il decorso della prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale dinanzi alla Corte costituzionale;

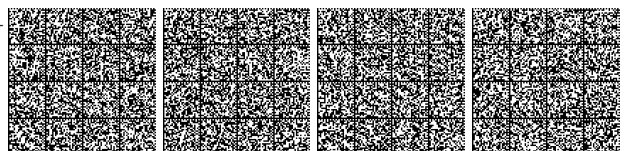
Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dà atto che la presente ordinanza è stata letta in udienza e deve considerarsi dunque notificata ai soggetti presenti ai sensi dell'art. 148, comma 2, del codice di procedura penale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Modena, 19 febbraio 2026

Il Giudice: PERRONE



N. 66

Ordinanza del 19 febbraio 2026 del Tribunale di Modena nel procedimento penale a carico di A. K.

Reati e pene – Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni – Reclusione da due a cinque anni anziché da otto mesi a cinque anni.

– Codice penale, art. 583-*quater*, primo comma.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MODENA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Modena in composizione monocratica, nella persona del giudice dott. Roberto Perrone, provvedendo nel corso dell'udienza del 19 febbraio 2026 sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale (articoli 1, legge costituzionale n. 1/1948, 23, legge n. 87/1953).

Nel processo penale a carico di K. A., nato a (*omissis*) il (*omissis*), elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia avv. Barbieri accettante - libero, non comparso.

Difeso d'ufficio dall'avv. Riccardo Barbieri del Foro di Modena

IMPUTATO

1) del reato di cui all'art. 337, commi 1 e 2 del codice penale perché, sferrando alcuni pugni all'indirizzo degli operanti della Squadra Volante della Questura di (*omissis*), riuscendo a colpire alla spalla il sovr. G.F., e ingaggiando coi predetti una colluttazione, usava violenza per opporsi ai predetti pubblici ufficiali, ufficiali di polizia giudiziaria, mentre compivano atti di ufficio, essendo stato trovato in possesso di un ciclomotore oggetto di furto e dovendo procedere ai relativi controlli e alla sua identificazione.

Con l'aggravante di essere la violenza posta in essere per opporsi a ufficiali-agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza mentre compiono un atto di ufficio.

A (*omissis*) il...

2) del reato di cui agli articoli 582, 583-*quater*, comma 1, 585 in rel. all'art. 576, comma 1 n. 1) del codice penale perché, al fine di eseguire il reato sub 1), con le condotte ivi descritte, in particolare attingendo con un pugno alla spalla destra il sovr. G.F, ufficiale di polizia giudiziaria in servizio presso la Squadra Volante della Questura di (*omissis*), nell'atto e a causa dell'adempimento delle funzioni, cagionava al predetto lesioni personali consistite in «trauma contusivo alla spalla destra» con prognosi di giorni 7.

Con le aggravanti di avere commesso il reato per eseguirne un altro (art. 61 n. 2) e di avere cagionato lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni.

A (*omissis*) il... nonché denunciato a piede libero anche per il/i seguente/i reato/i, da contestare da parte del pubblico ministero di udienza previo consenso dell'imputato.

3) art. 648 del codice penale perché, al fine di procurarsi un profitto, acquistava e comunque riceveva il ciclomotore Piaggio modello Liberty tg... proveniente dal delitto di furto commesso a (*omissis*) in data... ai danni di FS.

In luogo imprecisato in epoca anteriore e prossima al...

Con l'intervento:

del P.M., nella persona della dott.ssa Maria Gabriella Giambarba V.P.O.



Rilevato che:

il K. è stato tratto in arresto alle ore... del... in relazione ai reati di resistenza a pubblico ufficiale *ex art. 337* del codice penale e lesioni personali a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico *ex art. 583-quater*, comma 1, del codice penale;

dell'arresto era data notizia al pubblico ministero di turno, che disponeva la presentazione dell'arrestato a giudizio direttissimo, contestando anche il reato di ricettazione di cui al capo 3);

all'udienza di convalida il K. si sottoponeva ad interrogatorio, negando ogni addebito, affermando che non era avvenuta alcuna colluttazione e sostenendo di avere grande rispetto per le FF.OO., avendo parenti poliziotti;

il pubblico ministero chiedeva la convalida dell'arresto e l'applicazione della misura cautelare del divieto di dimora in Modena e provincia; la difesa dell'imputato sulla convalida si rimetteva a giustizia; chiedeva di non applicarsi misura e, in subordine, di applicarsi obbligo di presentazione alla P.G.; prestava il consenso alla celebrazione del rito direttissimo per tutti i reati in contestazione; il tribunale, all'esito dell'udienza, convalidava l'arresto per i reati di cui ai capi 1) e 2) e disponeva la misura cautelare dell'obbligo di presentazione dell'imputato presso la questura di (*omissis*) con cadenza quotidiana; disponeva dunque procedersi a giudizio direttissimo per tutti i reati in contestazione, essendovi stato il consenso dell'imputato in tal senso; il difensore chiedeva termine a difesa e il Tribunale rinviava ad udienza successiva;

all'udienza del 4 dicembre 2025, il tribunale, dato atto di un contrasto interpretativo interno alla sezione sulla fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, rinviava ad udienza successiva in attesa dell'adozione di un orientamento condiviso;

con decreto del 22 gennaio 2026, adottato fuori udienza e notificato alle parti, il giudice, dato atto dell'orientamento da lui condiviso che qualifica il reato di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nei termini di fattispecie autonoma, rappresentava alle parti il dubbio di costituzionalità sulla fattispecie stessa ed invitava le parti ad interloquire al riguardo per l'udienza successiva;

all'udienza del 19 febbraio 2026, il tribunale, all'esito della Camera di consiglio, pronunciava la presente ordinanza, di cui era data lettura alle parti presenti in udienza.

OSSERVA

1. Oggetto e parametro della questione.

La presente, questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale ha ad oggetto la norma ricavabile dall'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, della cui costituzionalità si dubita in relazione ai seguenti parametri:

art. 3 della Costituzione, tanto per violazione del principio di proporzionalità del minimo edittale di anni due di reclusione, quanto per trattamento diversificato di situazioni omogenee, anche tenuto conto del *tertium comparationis* di cui all'art. 582 del codice penale, nella versione base ed in quella aggravata ai sensi dell'art. 61, comma 1, n. 10), del codice penale;

art. 27, comma 3, della Costituzione, per violazione del principio rieducativo della pena.

2. Sulla rilevanza della questione.

2.1. Il fatto.

L'imputato è stato tratto in arresto perché alle ore... circa del..., durante il normale pattugliamento delle vie cittadine, gli operanti F.G. e A.P., rispettivamente sovrintendente ed agente della Polizia di Stato, transitando in via (*omissis*) nei pressi del parco (*omissis*), notavano un soggetto, poi identificato con l'odierno imputato, che spingeva a motore spento un ciclomotore tipo scooter marca Piaggio, modello Liberty di colore blu targato..., in direzione dell'area verde del parco. Insospettiti dal comportamento ed essendo a conoscenza che nei giorni precedenti era stato asportato un ciclomotore della stessa tipologia, decidevano di procedere al controllo del caso.

Una volta avvicinato l'uomo e il mezzo in suo possesso, fin da subito l'imputato iniziava ad assumere un atteggiamento aggressivo e poco rispettoso, proferendo testuali parole: «Dovete rompere i coglioni sempre a me, io non faccio nulla, vengo al parco per fumare». Alla richiesta di fornire le proprie generalità, documenti personali e quelli del veicolo in suo possesso, continuava a tergiversare tentando di esasperare il controllo e facendo finta di non trovare i documenti richiesti. Nel contempo, tramite il numero di targa del veicolo, gli operanti effettuavano un primo controllo presso la banca dati del Ministero dell'interno, accertando che il mezzo risultava oggetto di furto, come denuncia/querela presentata ai loro uffici dalla vittima, in data 24 giugno 2025.



A seguito di quanto accertato, gli operanti tentavano un nuovo approccio con l'uomo al fine di procedere alla sua compiuta identificazione, ma lo stesso continuava a mostrarsi contrariato nei loro confronti. Vista la situazione incresciosa che si era venuta a creare, gli operanti cercavano di gestire l'irruenza del soggetto, ma tali tentativi risultavano vani. Inoltre, avendo avuta la chiara percezione del comportamento aggressivo dell'uomo, gli operanti decidevano di chiedere ausilio ad una pattuglia dell'Esercito presente all'interno del parco, in servizio di vigilanza cittadina denominato Strade Sicure, composta dal graduato aiutante D.G., dall'artigliere D.A. e dall'artigliere M.A.

A questo punto, al fine di procedere alla sua compiuta identificazione, atto obbligatorio del loro ufficio, gli operanti tentavano di fermare l'imputato, ma in risposta egli iniziava a sbracciare in maniera furiosa tentando più volte di colpire al volto gli agenti, che solo fortuitamente riuscivano ad evitare i colpi più pericolosi, ma un pugno sferrato con forza colpiva la spalla destra del sovrintendente F., mentre l'imputato tentava di guadagnare la fuga.

A seguito della violenza messa in atto, l'uomo riusciva a guadagnarsi vantaggio e tempo utile nei confronti degli operanti; a questo punto, al fine di evitare ulteriore contatto fisico che poteva mettere a rischio la loro incolumità e quella dei militari intervenuti, al solo fine di autodifesa, il sovrintendente F. si vedeva costretto ad attingere l'imputato mediante lo spray urticante (*Oleoresin Capsicum*) in dotazione, con due brevi nebulizzazioni da circa un secondo l'una. Subito dopo, l'uomo terminava la sua condotta violenta.

Grazie all'ausilio dei militari, gli operanti riuscivano a bloccare definitivamente l'uomo ponendolo in sicurezza e rendendolo inoffensivo, e così procedendo nell'immediatezza alla sua perquisizione personale.

In merito all'utilizzo dello spray, come da protocollo, gli operanti facevano intervenire ambulanza del 118 per la decontaminazione del caso; il personale medico provvedeva a dare assistenza all'arrestato e anche all'artigliere D., anche quest'ultimo parzialmente attinto durante l'utilizzo dello spray a causa degli agenti atmosferici avversi che trasportavano con il vento la nebulizzazione nella sua direzione.

L'attività di P. G. giudiziaria restituiva esito positivo, in quanto, all'interno dello zaino che l'imputato indossava in spalla, gli operanti rinvenivano la carta di circolazione del veicolo oggetto di furto, intestato alla titolare del mezzo.

Il veicolo e i documenti del mezzo rinvenuti a seguito di perquisizione venivano riconsegnati all'avente diritto con verbali redatti a parte, una volta giunta sul posto; la proprietaria del mezzo era identificata per F.S., la quale, a seguito di restituzione del veicolo oggetto di furto, consegnava verbale di denuncia/querela.

Giunti operanti e imputato presso gli uffici della questura, l'uomo, in possesso dei suoi documenti personali, veniva compiutamente identificato per K.A.; veniva altresì sottoposto ai rilievi fotodattiloscopici per il successivo riscontro AFIS presso il casellario centrale di identità.

Da accertamenti esperiti alla banca dati del Ministero dell'interno, emergeva che il cittadino ivoriano risultava regolare sul territorio nazionale in quanto in possesso di permesso di soggiorno n. (*omissis*), rilasciato per motivi di asilo; inoltre a carico dell'uomo, emergevano i seguenti precedenti di polizia:

in data 3 maggio 2025 denuncia a piede libero per estorsione — Commissariato P.S. di (*omissis*);

in data 30 gennaio 2025 denuncia a piede libero per danneggiamento — U.P.G.S.P. Questura di (*omissis*).

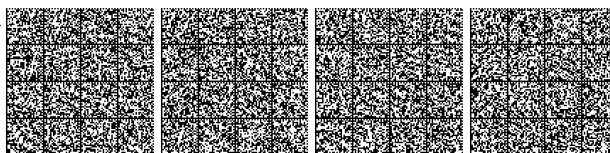
Per i fatti sopra narrati, alle ore 02.45 circa dello stesso giorno, K.A. veniva tratto in arresto per il reato di cui all'art. 337 del codice penale. Tale ipotesi di reato si concretizzava poiché il nominato in oggetto, al fine di opporsi ai pubblici ufficiali mentre stavano compiendo un atto del loro ufficio, segnatamente, alla sua identificazione, usava violenza nei confronti dei medesimi, in particolare nei confronti del sovrintendente F., colpendolo alla spalla destra con un pugno. Tale colpo procurava lesioni guaribili in n. 7 giorni come da prognosi indicata sul referto medico a seguito dell'accesso presso il pronto soccorso del locale Policlinico. La diagnosi di detto referto riportava il seguente testo: «Trauma contusivo spalla destra». Alla luce di ciò, l'arrestato veniva anche deferito all'A.G. per la violazione di cui agli articoli 582 e 585 del codice penale.

Infine, per il possesso del ciclomotore oggetto di furto, l'uomo forniva risposte evasive e contraddittorie; per tale motivo, veniva deferito in stato di libertà per la violazione di cui all'art. 648 del codice penale.

All'udienza di convalida dell'arresto, l'imputato si sottoponeva ad interrogatorio, negando ogni addebito, affermando che non era avvenuta alcuna colluttazione e sostenendo di avere grande rispetto per le FF.OO., avendo parenti poliziotti.

2.2. La qualificazione giuridica del fatto.

2.2.1. Non pare esservi dubbio che il fatto, qualora dimostrato, sia inquadrabile nella fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, primo periodo, del codice penale: al K. è infatti contestato il reato «di cui agli articoli 582, 583 *quater* comma 1, 585 in rel. all'art. 576, comma 1 n. 1) del codice penale», perché, al fine di eseguire il reato di cui al capo 1), con le condotte ivi descritte, in particolare attingendo con un pugno alla spalla destra il sovr. G.F.,



ufficiale di polizia giudiziaria in servizio presso la Squadra Volante della Questura di (*omissis*), nell'atto e a causa dell'adempimento delle funzioni, avrebbe cagionato al predetto lesioni personali consistite in «trauma contusivo alla spalla destra» con prognosi di giorni 7.

L'imputazione contiene tutti gli elementi costitutivi, di carattere oggettivo e soggettivo, della fattispecie di lesioni lievi a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale.

In realtà, l'aver commesso il fatto nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni è espressamente contestato come circostanza aggravante, ed occorre dunque preliminarmente prendere posizione sulla qualificazione giuridica della fattispecie, che è controversa tra gli interpreti.

2.2.2. Il dato normativo

La fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nella formulazione vigente è stata introdotta dal decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, che ha cambiato la rubrica dell'articolo ed il testo della disposizione.

La rubrica previgente recitava: «Articolo 583-*quater*. Lesioni personali a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali», ed il testo della disposizione era il seguente: «1. Nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, le lesioni gravi sono punite con la reclusione da quattro a dieci anni; le lesioni gravissime, con la reclusione da otto a sedici anni».

La nuova rubrica, a far data dal 12 aprile 2025, recita: «Articolo 583-*quater*. Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali», ed il testo è il seguente: «1. Nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, si applica la reclusione da due a cinque anni. In caso di lesioni gravi o gravissime, la pena è, rispettivamente, della reclusione da quattro a dieci anni e da otto a sedici anni».

Si nota dunque che:

viene meno l'elemento specializzante della commissione del reato «in occasione di manifestazioni sportive»;

si assiste ad un ampliamento della platea dei soggetti passivi: in luogo del pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico, ora è punita la lesione ad «un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza»;

il reato è commesso nei confronti di uno dei soggetti passivi «nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni».

Il decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96, ha modificato nuovamente la rubrica dell'articolo, benché in una parte che non riguarda la fattispecie di cui al comma 1. La rubrica attualmente vigente recita: «Articolo 583-*quater*. Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, nonché agli arbitri e agli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive, a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali».

Per il suo rilievo nell'analisi della tematica, occorre riportare anche il testo della fattispecie di cui al comma 2 del medesimo articolo, che, nella versione vigente a seguito del decreto-legge n. 137/2024, recita: «Nell'ipotesi di lesioni cagionate al personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio, nonché a chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni e servizi di sicurezza complementare in conformità alla legislazione vigente, nell'esercizio o a causa di tali attività, si applica la reclusione da due a cinque anni. In caso di lesioni personali gravi o gravissime si applicano le pene di cui al comma primo, secondo periodo».

Vi sono dunque evidenti elementi comuni alla fattispecie di cui al comma 1:

i soggetti passivi sono qualificati;

il reato è commesso nei confronti di uno dei soggetti passivi «nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio», ovvero, nel caso degli ausiliari, «nell'esercizio o a causa di tali attività»;

la cornice di pena edittale è la medesima.

Il decreto-legge n. 96/2025 ha infine esteso le pene di cui al comma 1 ai fatti commessi in occasione di manifestazioni sportive nei confronti degli arbitri o degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle stesse.

2.2.3. La successione di interventi normativi di sistema



Sulla qualificazione della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, nella sua formulazione anteriore alla novella dell'aprile 2024 (dunque quando ancora la disposizione parlava delle lesioni cagionate in occasione di manifestazioni sportive) si era pronunciata Cassazione pen., sez. V, sentenza n. 3117 del 29 novembre 2023 Ud. (dep. 24 gennaio 2024) Rv. 285846 — 01.

La Cassazione propendeva per la natura di fattispecie autonoma, valorizzando (punto 2.1. del Considerato in diritto):

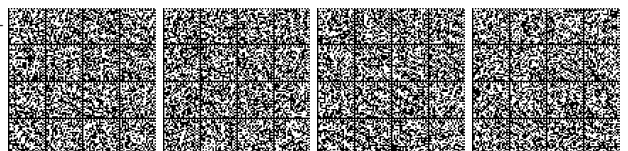
- 1) la rubrica dell'articolo;
- 2) la collocazione della condotta in un articolo diverso rispetto alla disciplina delle lesioni gravi e gravissime (art. 583 del codice penale) e successivo anche rispetto agli articoli 583-*bis* e ter del codice penale, che disciplinano l'autonoma fattispecie delle «Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»;
- 3) la *ratio* dell'intervento legislativo, che sarebbe da individuarsi proprio nella volontà di sottrarre l'aumento di pena al giudizio di bilanciamento *ex art. 69* del codice penale. La relazione illustrativa dell'intervento normativo aveva infatti evidenziato che gravissimi episodi di violenza verificatisi in occasione di avvenimenti sportivi (l'omicidio dell'ispettore Raciti a Catania) avevano determinato la necessità di intervenire con un decreto-legge, introducendo, in particolare, una serie di norme finalizzate a «[...] contrastare, con maggiore rigore, la degenerazione violenta del tifo sportivo []»;
- 4) l'introduzione dell'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, che nella sua nuova formulazione delinea una autonoma ipotesi incriminatrice per le lesioni in danno di esercenti la professione sanitaria sia in ipotesi di lesioni lievi che per le ipotesi di lesioni gravi o gravissime;
- 5) la tipizzazione per specialità del più ampio *genus* delle lesioni personali volontarie, quale forma di repressione specifica nei confronti di una peculiare espressione modale dell'illecito, che non si limitava a ledere, gravemente, il bene giuridico dell'integrità fisica, ma che incideva sulla sicurezza collettiva in relazione a manifestazioni di natura sportiva, potendosi individuare un autonomo disvalore nella qualifica soggettiva della vittima.

Le conclusioni cui era giunta la Cassazione, tuttavia, erano in parte smentite da un intervento normativo successivo: l'art. 1, comma 1, lettera *a*), decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31, modificava il testo del comma 2 dell'art. 582 del codice penale, che, nel delineare i casi di procedibilità d'ufficio per il reato di lesioni, arrivava a recitare (come tuttora recita): «Si procede tuttavia d'ufficio se ricorre taluna delle circostanze aggravanti previste negli articoli 583, 583-*quater*, secondo comma, primo periodo, e 585, ad eccezione di quelle indicate nel primo comma, numero 1), e nel secondo comma dell'art. 577. Si procede altresì d'ufficio se la malattia ha una durata superiore a venti giorni quando il fatto è commesso contro persona incapace, per età o per infermità».

Il legislatore ha qualificato dunque espressamente come circostanza aggravante la fattispecie di lesioni lievi di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, e ciò corrisponde ad una precisa scelta del legislatore, volta da un lato a garantire la procedibilità d'ufficio per il reato in questione, dall'altro a chiarirne definitivamente la natura (come riportato nella relazione illustrativa al decreto legislativo n. 31)(1)

Stanti i punti di contatto tra la fattispecie di cui al comma 2 e quella del comma 1, si potrebbe sostenere che la qualificazione in questione sia estensibile anche alla seconda.

(1) V. relazione illustrativa al decreto legislativo n. 31/2024, pp. 4-5: «L'intervento si rende necessario per coordinare le modifiche introdotte con il decreto legislativo n. 150 del 2022 al regime di procedibilità del delitto di lesioni e alla - sopravvenuta - modifica dell'art. 583-*quater*, secondo comma, del codice penale, introdotta dall'art. 16 del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, recante «Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali», al fine di stabilire con chiarezza la regola della procedibilità d'ufficio del delitto di lesioni, quando questo sia commesso in danno di personale esercente professione sanitaria, sia che si tratti di lesioni lievi sia di lesioni gravi o gravissime. Infatti, precedentemente alla riformulazione, l'art. 583-*quater* del codice penale contemplava solo le ipotesi di lesioni gravi o gravissime, e dunque la procedibilità d'ufficio conseguiva al richiamo, effettuato all'art. 582, secondo comma, c.p., all'aggravante disciplinata dall'art. 583 del codice penale (lesioni gravi o gravissime), quale ipotesi procedibile *ex officio*, in deroga alla regola generale della procedibilità a querela del delitto di lesioni introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2022 per i delitti dai quali derivi una malattia non superiore ai quaranta giorni. Quanto alle lesioni lievi, la procedibilità d'ufficio, in caso di fatto commesso in danno di personale esercente professione sanitaria, derivava dal richiamo, operato dal citato art. 582, secondo comma, c.p., all'aggravante di cui all'art. 61, numero 11-*octies*, codice penale. Tuttavia, l'intervenuta riformulazione dell'art. 583-*quater*, secondo comma, codice penale - che contempla, ora, anche le lesioni lievi in danno di personale esercente professione sanitaria - rende inapplicabile l'aggravante comune al reato di lesioni, essendo tale aggravante pacificamente assorbita in quella di cui al riformulato art. 583-*quater*, secondo comma, c.p. In tale ottica, dunque, si interviene da un lato sopprimendo - nell'art. 582, secondo comma, codice penale - il riferimento all'aggravante di cui all'art. 61, numero 11-*octies* (che ovviamente continuerà ad operare rispetto ad ogni altro reato, diverso dalle lesioni, commesso con violenza e minaccia, in danno di personale esercente professione sanitaria), e, dall'altro, inserendo un espresso richiamo all'art. 583-*quater*, secondo comma, primo periodo (concernente l'ipotesi di lesioni né gravi né gravissime); tale richiamo vale, peraltro, a chiarire definitivamente la natura di circostanza - e non, dunque, di autonomo reato - dell'ipotesi di cui all'art. 583-*quater* c.p.»



L'evoluzione normativa successiva, tuttavia, ha smentito tale (apparentemente agevole) conclusione. Il legislatore è infatti intervenuto nuovamente sul tema, a distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo da ultimo citato: con l'art. 2, comma 1, lettera *a*), decreto-legge 1° ottobre 2024, n. 137, ha modificato l'art. 380, comma 2, del codice di procedura penale, in tema di reati per cui è previsto l'arresto in flagranza.

Il nuovo testo prevede: «2. Anche fuori dei casi previsti dal comma 1, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza di uno dei seguenti delitti non colposi, consumati o tentati: [... *a-ter*) delitto di lesioni personali a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali previsto dall'art. 583-*quater*, secondo comma, del codice penale».

Il legislatore qui ha menzionato in maniera autonoma la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, non utilizzando la formula, pure impiegata altrove nello stesso articolo, che si riferisce alla fattispecie base, «aggravata ai sensi di» (ad es.: *e*) delitto di furto quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'art. 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533, o taluna delle circostanze aggravanti previste dall'art. 625, primo comma, numeri 2), prima ipotesi, 3) e 5), nonché *7-bis*), del codice penale, salvo che ricorra, in questi ultimi casi, la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), del codice penale. [...] *f-bis*) delitto di ricettazione, nell'ipotesi aggravata di cui all'art. 648, primo comma, secondo periodo, del codice penale»).

Appare dunque che il legislatore dell'ottobre 2024, a differenza di quello dell'aprile 2024, abbia considerato le fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale (lesioni lievi, gravi, gravissime ai sanitari) come fattispecie autonome e non come aggravanti del delitto di lesioni.

Si evidenzia dunque un'antinomia espressa: l'art. 582, comma 2, del codice penale considera le fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale come aggravanti, mentre l'art. 380, comma 2, del codice di procedura penale le considera fattispecie autonome.

Infine, il legislatore, con l'art. 13, comma 1, lettera *c*), decreto-legge n. 48/2025 (già citato), oltre a modificare la fattispecie di cui al comma 1 nei termini oggi vigenti, e ad intervenire sulla rubrica dell'articolo, ha modificato l'art. 10, comma 6-*quater*, decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in tema di arresto in flagranza differita. Il nuovo testo dispone: «6-*quater*. Nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'art. 380 del codice di procedura penale, nonché nel caso del delitto di cui all'art. 583-*quater* del codice penale, commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'art. 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto».

Di nuovo si assiste dunque alla qualifica espressa di fattispecie autonoma all'intera fattispecie di cui all'art. 583-*quater* del codice penale (incluso quindi il comma 1).

2.2.4. Argomenti a favore della natura di circostanza

Allo stato depongono pertanto a favore della natura di circostanza aggravante della fattispecie prevista all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale i seguenti argomenti.

1) La fattispecie di cui al comma 1 attualmente vigente, e risultante dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 48/2025, non contempla più l'elemento specializzante del contesto sportivo in cui avviene il fatto (valorizzato dalla Cassazione nella sentenza 3117/2023): gli unici elementi distintivi rispetto alla fattispecie di cui all'art. 582 del codice penale sono ora dati dalle qualifiche soggettive dei soggetti passivi (ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza) e dall'occasione di commissione del reato in relazione agli stessi (nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni).

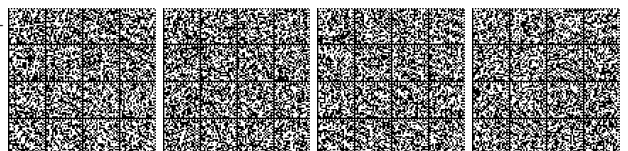
2) Il testo dell'art. 582, comma 2, del codice penale non è stato modificato e tuttora contempla il riferimento all'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale nei termini di circostanza aggravante.

Tuttavia:

1) la qualifica soggettiva, unita al riferimento alle funzioni, è in altri casi elemento sufficiente per determinare un mutamento di titolo del reato (es. appropriazione indebita - peculato);

2) si potrebbe sostenere che l'art. 582, comma 2, del codice penale sia stato tacitamente abrogato *in parte qua* (limitatamente cioè alla qualifica della fattispecie) dal successivo intervento normativo di cui al decreto-legge n. 137/2024 in tema di arresto in flagranza della medesima fattispecie.

2.2.5. Argomenti a favore della natura di reato autonomo



A favore invece della qualificazione nei termini di fattispecie autonoma del delitto di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale si può rilevare quanto segue.

Per buona parte rimangono validi gli argomenti avanzati dalla Cassazione nella sentenza 3117/2023:

- 1) la rubrica dell'articolo è stata ulteriormente modificata in modo da rimarcare le peculiarità della fattispecie;
- 2) la condotta è tuttora collocata in un articolo diverso rispetto alla disciplina delle lesioni gravi e gravissime (art. 583 del codice penale) e successivo anche rispetto agli articoli 583-*bis* e *ter* del codice penale che disciplinano l'autonoma fattispecie delle «Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»;
- 3) l'intervento del legislatore è chiaramente nel senso di un inasprimento del regime sanzionatorio, che si pone in contrasto con la configurazione di un'aggravante bilanciabile.

A questi si aggiungono argomenti molto forti, anche di carattere processuale:

4) il dato testuale dell'art. 380 del codice penale (con riguardo alle fattispecie di cui al comma 2 dell'art. 583-*quater* del codice penale) e dell'art. 10, comma 6-*quater*, decreto-legge n. 14/2017 (con riguardo a tutte le fattispecie di cui all'art. 583-*quater* del codice penale) depongono per la qualificazione in termini di autonomia.

5) qualora l'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale fosse configurato come un'aggravante, le lesioni lievi previste dall'articolo in questione, e non ulteriormente aggravate, sarebbero:

- procedibili a querela;
- di competenza del giudice di pace.

Il reato non è infatti contemplato dall'art. 582, comma 2, del codice penale, che menziona solo l'art. 583-*quater*, comma 2, del codice penale, e non si applica alcuna delle altre aggravanti di cui all'art. 585 del codice penale, non risultando ovviamente più applicabile l'art. 576, comma 1, n. 5-*bis*, del codice penale, da considerarsi tacitamente abrogato *in parte qua* e vigente soltanto come circostanza aggravante del reato di cui all'art. 575 del codice penale.

Tale risultato si porrebbe palesemente in contrasto con l'intenzione del legislatore, poiché cagionerebbe un forte allentamento della risposta penale: oltre a mutare il regime di procedibilità rispetto a quello attuale (più severo in quanto officioso), si avrebbe la singolare situazione per cui, anche nei casi di concorso formale con altri reati di competenza del tribunale, che ne attrarrebbero a quest'ultimo la cognizione, i reati di lesioni lievi, pur in astratto dotati di cornice edittale elevata (da due a cinque anni di reclusione), sarebbero puniti con le pene del giudice di pace, avendo la giurisprudenza ormai chiarito che il rispetto del principio di legalità impone di applicare sempre e comunque le pene previste per i singoli reati, talché, per il caso di concorso formale tra reato principale di competenza del tribunale e reato satellite di competenza del giudice di pace, si applicherà una pena unica, ma la quota di pena irrogata a titolo di aumento per il reato satellite dovrà poi essere convertita in una delle sanzioni di cui all'art. 52, decreto legislativo n. 274/2000 (v. sul punto Cassazione pen., Sez. 5, Sentenza n. 8349 del 10 gennaio 2025 Ud. (dep. 28.02.2025) Rv. 287666 — 01: «In caso di continuazione o concorso formale tra reato più grave di competenza del giudice ordinario, punito con pena detentiva, e reato satellite di competenza del giudice di pace, punito con le sanzioni eterogenee della pena pecuniaria, della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, l'aumento di pena previsto per il reato satellite va effettuato secondo il criterio della pena unica progressiva per moltiplicazione, rispettando il genere della pena previsto per il reato satellite, con la conseguenza che l'aumento della pena detentiva dovrà essere convertito, secondo i criteri di cui all'art. 58, decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, in una delle pene previste dall'art. 52 del predetto decreto legislativo prescelta per il reato satellite mediante i criteri commisurativi di cui all'art. 133 del codice penale»).

È evidente che tale risultato si pone totalmente al di fuori delle previsioni del legislatore.

2.2.6. Conclusione

Ad avviso del tribunale, allo stato attuale gli argomenti a favore della natura di fattispecie autonoma sono dotati di maggior peso (oltre ad essere in numero superiore) rispetto a quelli per la tesi opposta. Deve ritenersi pertanto che quello previsto dall'art. 583-*quater* del codice penale sia un delitto distinto rispetto al delitto di lesione personale di cui all'art. 582 del codice penale e non una mera aggravante di quest'ultimo, ciò che ovviamente ha evidenti riflessi sulle considerazioni che seguono.

2.3. La pena irrogabile.

Qualora l'imputato fosse condannato, per il reato in questione sarebbe assoggettabile ad una pena compresa nella cornice edittale che va da due a cinque anni.

Anche applicando la pena nel minimo edittale qualora fossero valorizzati, ad esempio, i parametri della contenuta gravità del fatto *ex* art. 133, comma 1, del codice penale, desunta dal pregiudizio limitato per il bene protetto dell'integrità fisica della persona offesa, e della ridotta capacità a delinquere del reo *ex* art. 133, comma 2, del codice penale — la base di partenza sarebbe dunque rappresentata da due anni di reclusione.



Può valutarsi l'applicazione di circostanze attenuanti tra quelle previste dall'ordinamento.

Allo stato, tuttavia, l'unica possibilità appare essere quella della concessione delle circostanze attenuanti generiche, non risultando pertinenti o integrate le altre circostanze comuni di cui all'art. 62 del codice penale; anche la concessione delle circostanze di cui all'art. 62-*bis* del codice penale, tuttavia, si presenta impervia; la giurisprudenza di legittimità, infatti, ha chiarito che «Il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche non rappresenta un diritto conseguente all'assenza di elementi negativi connotanti la personalità dell'imputato, ma richiede la presenza di elementi di segno positivo, dalla cui mancanza deriva il diniego di concessione delle stesse. Infatti, l'obbligo di analitica motivazione che incombe sul giudice in materia di circostanze attenuanti generiche qualifica la decisione in merito alla sussistenza delle condizioni per concederle e non, viceversa, la decisione opposta» (Cassazione pen., sez. III, 9 gennaio 2024, n. 5994), e che «Il mancato riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche può essere legittimamente motivato dal giudice con l'assenza di elementi o circostanze di segno positivo, a maggior ragione dopo la riforma dell'art. 62-*bis*, disposta con il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, per effetto della quale, ai fini della concessione della diminuzione, non è più sufficiente il solo stato di incensuratezza dell'imputato» (Cassazione pen., Sez. IV, Sentenza n. 32872 dell'08.06.2022, Rv. 283489 — 01). Nel caso di specie, il K. ha negato espressamente ogni addebito, inclusa la colluttazione con le FF.OO.: se il fatto risultasse provato, le dichiarazioni dell'imputato sarebbero espressive di totale mancanza di risipiscenza per il reato commesso; la condizione di incensuratezza del K., poi, per espresso disposto normativo non può essere ritenuta sufficiente ai fini della concessione delle circostanze attenuanti in parola, che dunque non sarebbero sorrette da alcun elemento positivo.

Tuttavia, anche qualora volesse ipotizzarsi l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche, e nella misura massima consentita (un terzo della pena), il risultato, al netto della riduzione per la scelta del rito speciale, sarebbe pari ad un anno e quattro mesi di reclusione: pena comunque di tenore particolarmente elevato.

Quanto alle cause di estinzione del reato e di non punibilità, non appare che esse siano applicabili al caso di specie.

Se si ritiene, come pare necessario alla luce delle considerazioni effettuate *supra*, che l'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale sia fattispecie autonoma, non vi è alcuna deroga al regime generale di procedibilità d'ufficio del reato, talché non è applicabile la causa di estinzione per condotte riparatorie di cui all'art. 162-*ter* del codice penale (che sarebbe in ogni caso inoperativa, non avendo l'imputato dato prova di alcuna attività riparatoria nei confronti della persona offesa).

Quanto alla causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, essa non risulta parimenti applicabile al caso di specie, non essendo integrati i presupposti di operatività in concreto dell'istituto: quanto alle modalità della condotta, infatti, essa non si rivela affatto di particolare lievità, avendo l'imputato ingaggiato con gli operanti di P. G. una colluttazione, nell'ambito di un'attività di resistenza, ed avendo sferrato all'indirizzo degli stessi diversi pugni, uno dei quali andava a segno, colpendo il sovrintendente G.F.; quanto all'entità del danno, a cagione della condotta aggressiva del K., il sovrintendente G.F. ha riportato una malattia di durata apprezzabile, pari a sette giorni, talché non appare affatto che il pregiudizio per il bene giuridico dell'integrità psico-fisica della persona offesa sia minimale; quanto al comportamento dell'imputato successivamente al reato, il K., come si è detto, non ha dato prova di alcuna risipiscenza, né ha tentato o si è dichiarato anche solo disponibile a risarcire il danno alla persona offesa. Non si ritiene dunque che vi siano elementi che depongano a favore della particolare tenuità del fatto, che non si ha ragione di sottrarre alla pretesa punitiva penale. Si ritiene pertanto che, ai fini della decisione del giudizio *a quo*, la norma ricavabile dall'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, sia di applicazione necessaria, e che sia parimenti necessario valutare se il risultato pratico cui condurrebbe l'applicazione della norma al caso concreto, alla luce del calcolo della pena irrogabile, sia suscettibile di contrasto con il dettato costituzionale.

3. Sulla non manifesta infondatezza.

3.1. Inquadramento della fattispecie

Ritiene questo tribunale che la previsione normativa in questione sia sospetta di costituzionalità tanto con riguardo all'art. 3 della Costituzione, quanto con riguardo all'art. 27, comma 3, della Costituzione.

3.2. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 3 della Costituzione

Ad avviso del tribunale, emergono profili di incostituzionalità della fattispecie, per violazione del principio di proporzionalità, e per disparità di trattamento rispetto a fattispecie omogenee.

3.2.1. Con riguardo al primo profilo, non si ignora il principio secondo cui, nella scelta della cornice edittale di pena delle fattispecie criminali, il legislatore gode di ampia discrezionalità (*cf.* ad es. Corte costituzionale 161/2009, Corte costituzionale 324/2008, Corte costituzionale 22/2007, Corte costituzionale 394/2006, Corte costituzionale, 117/2021, Corte costituzionale, 207/2023); tuttavia, la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza 343/1993, ha progressivamente riconosciuto la possibilità di un sindacato sulla sproporzione della pena prevista, rilevando che



«il rispetto del principio di eguaglianza, quale è configurato nell'art. 3 della Costituzione, comporta che la regola della proporzionalità in esso implicita debba esser valutata "in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita"» (Corte costituzionale, sentenza 343/1993, punto 5 del Considerato in diritto); più di recente, e in maniera ancora maggiormente incisiva, la Corte ha chiarito che «Discrezionalità, tuttavia, non equivale ad arbitrio. Qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità» (Corte costituzionale, sentenza 46/2024, al punto 3.1. del Considerato in diritto).

Più nel dettaglio, la Corte ha riconosciuto che «...la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità "intrinseca" della pena, che — ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (*ex multis*, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017, n. 148 del 2016) — valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali (per una recente giustapposizione tra i due modelli di sindacato, sentenza n. 112 del 2019, Considerato in diritto, rispettivamente punti 8.1.2. e 8.1.3.)» (Corte costituzionale, sentenza 284/2019, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, deve rilevarsi che, come appare evidente dalla pur sommaria esposizione effettuata in precedenza, il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore è di notevole rigore; volendosi concentrare l'attenzione, in questa sede, sulla fattispecie base — essendo quella che deve essere applicata al giudizio *a quo*, nel quale non è contestata, nemmeno in fatto, alcuna delle aggravanti speciali di cui all'art. 583 del codice penale —, il minimo edittale è, infatti, di due anni di reclusione.

L'inasprimento del trattamento sanzionatorio è particolarmente evidente se si tiene a mente che, prima dell'intervento del legislatore del 2025, la condotta oggi sanzionata ai sensi dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale era sì punita dal codice penale, e con disposizioni speciali, ma con pena nettamente inferiore: ai sensi del combinato disposto degli articoli 582, 585 e 576, comma 1, n. 5-*bis*, del codice penale, la lesione personale a ufficiali e agenti di P. G. e P.S. nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio era punita con la reclusione da otto mesi a quattro anni e sei mesi. Il minimo edittale oggi previsto è dunque pari al triplo del minimo edittale, pure aggravato, previgente.

L'irragionevolezza di tale previsione normativa, per sproporzione della pena prevista, appare particolarmente evidente, agli occhi di chi scrive, laddove si ponga mente al fatto che risulterebbero punite con la pena di due anni di reclusione anche tutte quelle condotte che cagionino alla persona offesa malattie di bassissima entità, ma comunque meritevoli di sanzione penale e non escluse dalla punibilità per effetto dell'applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale: si pensi a tutti i casi di piccole alterazioni funzionali dell'organismo, conseguenti all'azione violenta del reo, che non si limitino a semplici reazioni emorragiche (ecchimosi, ematomi), ma comportino una vera e propria alterazione funzionale, sia pure di breve durata e di limitata estensione (es. distorsioni, contusioni, piccoli tagli, escoriazioni, edemi); come del resto è avvenuto nel caso di specie, ove la persona offesa ha riportato una lesione contusiva con prognosi di sette giorni.

Come si è già osservato in sede di valutazione della rilevanza, poi, anche nel caso di specie e nell'ipotesi (improbabile) in cui siano riconosciute le circostanze attenuanti di cui all'art. 62-*bis* del codice penale, la pena risultante dalla rispettiva riduzione, operata nella massima estensione consentita di un terzo, rimarrebbe considerevole, in quanto pari ad anni uno e mesi quattro di reclusione.

In generale, tuttavia, deve ribadirsi che l'impiego delle circostanze attenuanti è legato a fattori contingenti e connessi al singolo fatto all'esame del giudice, e non può essere piegato allo scopo di «correggere» una cornice edittale che risulta sproporzionata in sé, come del resto ha rilevato la stessa Corte costituzionale: «Al riguardo, non può non rilevarsi che l'applicazione di circostanze attenuanti è soltanto eventuale, e non è in grado pertanto di sanare il *vulnus* costituzionale insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo (analogamente, sentenza n. 236 del 2016). Ciò vale anche rispetto alle circostanze attenuanti generiche, la cui funzione "naturale" è quella di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato; e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali stabiliti dal legislatore rispetto a un fatto il cui



disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa» (Corte costituzionale, sentenza n. 63/2022, punto 4.6 del Considerato in diritto, richiamata anche da Corte costituzionale, sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).

Allo stesso modo, non può ipotizzarsi che, al fine di neutralizzare gli effetti di una pena eccessivamente gravosa nella sua cornice edittale, il giudice debba/possa fare ricorso ad altri istituti, quali l'assoluzione per particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis* del codice penale e l'estinzione del reato per condotte riparatorie *ex art. 162-ter* del codice penale; la stessa Corte ha rilevato che «Entrambi gli istituti sono infatti condizionati al ricorrere di stringenti requisiti normativi, che non è detto sussistano nel caso concreto; non riuscendo così a impedire che fatti di appropriazione indebita di tenue disvalore — ma per qualsiasi ragione non coperti dall'art. 131-*bis* del codice penale — siano assoggettati alla gravosa pena minima prevista dalla disposizione censurata, in violazione dei principi costituzionali all'esame» (Corte costituzionale, sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).

Non può poi darsi rilievo alle riduzioni di pena derivanti da riti alternativi a cui abbia prestato il consenso l'imputato (come nel caso di specie, nel quale si procede con rito abbreviato), trattandosi di riduzioni eventuali e conseguenti a quella che è una libera scelta dell'imputato, sul quale non può tuttavia essere fatto gravare un vero e proprio onere in tal senso finalizzato a rimediare ad una scelta del legislatore non rispettosa del canone di proporzionalità (Corte costituzionale, sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).

Non osta infine ai rilievi sulla sproporzione del minimo edittale di due anni di reclusione la circostanza che l'applicazione di tale pena non precluda la concessione di benefici quali la sospensione condizionale della pena ovvero la sostituzione della pena detentiva con una delle pene sostitutive di cui all'art. 20-*bis* del codice penale; la Corte ha infatti rilevato che «la circostanza che il minimo edittale stabilito dal legislatore sia ancora compatibile con la sospensione condizionale della pena — nonché, oggi, con l'applicazione di pene sostitutive delle pene detentive brevi — non esclude di per sé che essa possa essere considerata manifestamente sproporzionata alla gravità del reato, quanto meno con riferimento ai fatti rientranti nella fattispecie astratta, ma contrassegnati in concreto da minor disvalore» (Corte costituzionale, sentenza n. 46/2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).

Segue a quanto fin qui osservato che, anche nei casi di minima offensività per i beni giuridici protetti, il trattamento sanzionatorio per la fattispecie oggetto dell'odierna q.l.c. rimane particolarmente elevato e, ad avviso di chi scrive, sproporzionato rispetto all'entità del danno criminale e, dunque, irragionevole.

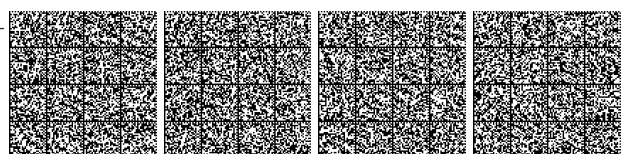
3.2.2. Con riguardo al secondo profilo evidenziato, vale a dire il principio di parità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe, il carattere irragionevole della pena per la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale è di immediata evidenza, qualora si ponga mente al fatto che esso rappresenta il quadruplo del minimo edittale della fattispecie «semplice» di cui all'art. 582 del codice penale, pari a sei mesi di reclusione. Ciò significa che, a parità di gravità del fatto e di capacità a delinquere, vale a dire dei criteri di cui all'art. 133 del codice penale per la determinazione della pena, la qualifica soggettiva della persona offesa è da sola in grado di determinare un aumento della pena di quattro volte, rispetto alla fattispecie applicabile in via generale.

Il minimo edittale di due anni di reclusione è anche considerevolmente più elevato rispetto alle lesioni personali cagionate a pubblici ufficiali diversi da quelli contemplati dall'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale (e, lo si rileva incidentalmente, a quelli contemplati anche dai commi 2 e 3 del medesimo articolo, che — pur non potendo essere oggetto della presente q.l.c. per ragioni di rilevanza — soffrono ad avviso di chi scrive delle medesime criticità). In questi casi (che comprendono ad esempio le lesioni cagionate ad un magistrato in udienza, ad un ufficiale giudiziario nell'esecuzione di uno sfratto), la normativa applicabile rimane il combinato disposto dell'art. 582 del codice penale e dell'aggravante comune di cui all'art. 61, comma 1, n. 10), del codice penale, che comporta un aumento fino ad un terzo. Per tale ragione, la pena minima edittale per una lesione a pubblico ufficiale che non sia ufficiale o agente di P.S. o P.G., e considerando un'applicazione dell'aggravante comune nella sua massima estensione, risulta essere di otto mesi di reclusione. Il minimo edittale della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale appare dunque essere il triplo rispetto a quello relativo alla lesione cagionata ad altri pubblici ufficiali: ancora una volta, la qualifica soggettiva appare sorreggere da sola un incremento di pena considerevole. Appare a chi scrive che la disparità di trattamento rispetto a fattispecie simili si ponga al di fuori dei limiti di ragionevolezza consentiti dall'applicazione corretta del principio di uguaglianza nei termini di «trattamento uguale di situazioni uguali e trattamento differenziato di situazioni diverse».

3.3. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 27, comma 3, della Costituzione.

Il tribunale remittente dubita della legittimità costituzionale della norma oggetto del giudizio anche in relazione al verosimile contrasto con l'art. 27, comma 3, della Costituzione, sotto il profilo della finalità rieducativa della pena.

La Corte costituzionale ha riconosciuto più volte che la sproporzione della pena è suscettibile di compromettere la finalità rieducativa della stessa, costituzionalmente imposta, affermando che «... allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli articoli 3 e 27 della



Costituzione, giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017), in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (Corte costituzionale, sentenza 40/2019, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Non sembra esservi dubbio, in tale prospettiva, che la previsione, da parte del legislatore, di una pena che, pur applicata nel minimo edittale di due anni di reclusione, si presenti manifestamente sproporzionata all'oggettiva gravità del fatto, non possa che essere percepita come vessatoria dal reo, con ovvio riflesso sulla capacità della pena stessa di porsi alla base di un trattamento rieducativo al quale il condannato presti volontariamente adesione.

3.4. *Il verso della pronuncia richiesta*

Ritenuto dunque che la previsione di un minimo di pena di due anni di reclusione per la fattispecie censurata sia incostituzionale, occorre indicare il verso della pronuncia che questo tribunale richiede alla Corte adita.

Non ritiene lo scrivente che la soluzione più adeguata sia quella dell'introduzione di una circostanza attenuante speciale per la particolare tenuità dell'offesa, come operato dalla Corte con le sentenze nn. 83/2025 per il delitto di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, 86/2024 per il delitto di cui all'art. 628 del codice penale, 120/2023 per il delitto di cui all'art. 629 del codice penale, 68/2012 per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale: in tutti questi casi, infatti, la disposizione incriminatrice è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che la pena possa essere diminuita (fino a un terzo: si tratta di attenuante a effetto comune) quando «per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Il precedente più recente, e anche più pertinente *ratione materiae*, è appunto quello del reato di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, in cui la Corte ha espressamente ricusato di dichiarare incostituzionale il minimo edittale, come richiesto dal giudice *a quo*, ed ha invece optato per la pronuncia nel verso indicato. Deve tuttavia ritenersi, ad avviso di chi scrive, che vi siano significative differenze rispetto alla questione che coinvolge la fattispecie oggetto della presente questione.

La Corte, infatti, nella pronuncia n. 83/2025 ha ritenuto di non ravvisare la sproporzione e l'irragionevolezza della cornice edittale, nel suo minimo, così motivando: «Sul piano della comparazione esterna, la particolare severità della pena detentiva di cui al primo comma dell'art. 583-*quinquies* codice penale non si espone a un rilievo di manifesta irragionevolezza o sproporzione. Questo vale sia nel raffronto con le lesioni tuttora oggetto della circostanza aggravante di cui ai numeri 1), 2) e 3) del secondo comma dell'art. 583 del codice penale, sia in rapporto alla mutilazione degli organi genitali femminili punita dall'art. 583-*bis* del codice penale, fattispecie tutte che, pur incidendo pesantemente sull'integrità e finanche sulla dignità della persona, non ne investono tuttavia quel connotato peculiare — il volto — che il legislatore ha inteso proteggere con speciale vigore, proprio per il rilievo che esso assume nella percezione della identità da parte della persona» (punto 4.3. del Considerato in diritto). Il raffronto della cornice edittale è stato effettuato dalla Corte non con la fattispecie «semplice» (art. 582 del codice penale), ma tanto con la fattispecie aggravata ai sensi dell'art. 583 del codice penale, quanto con quella di mutilazione degli organi genitali femminili di cui all'art. 583-*bis* del codice penale, ed il percorso logico appare corretto, poiché il delitto di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale punisce una condotta di particolare gravità poiché, come rilevato dalla Corte, essa attinge il volto, il quale, per la particolare attinenza all'identità e all'immagine della persona, è stato ritenuto meritevole di una protezione rafforzata. Nella fattispecie di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, tutte le offese, anche quelle «minime», in ragione della parte del corpo colpita e del suo valore per la persona offesa, sono comunque dotate di una carica di lesività di base che giustifica un trattamento sanzionatorio di particolare rigore. La scelta del legislatore, pertanto, appare in sé ragionevole, l'incostituzionalità dovendo essere ravvisata non nell'aver previsto un minimo edittale elevato, ma nel non aver consentito al giudice di tener conto di particolari circostanze di fatto che, nel caso concreto, riducano il disvalore della condotta al punto da giustificare una riduzione della pena.

Nel caso odierno, invece, la tipologia delle condotte e delle offese in nulla si differenzia, di per sé, da quella di cui alla fattispecie «semplice» di cui all'art. 582 del codice penale, il disvalore concentrandosi, come si è detto, integralmente sulla qualifica soggettiva della persona offesa. Tanto la fattispecie di lesione personale di cui all'art. 582 del codice penale quanto quella di lesione personale a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale sono suscettibili di coprire i medesimi pregiudizi alla salute ed integrità psico-fisica delle persone offese, ivi incluse, come si è detto, le malattie nel corpo di entità ridottissima (piccoli graffi, escoriazioni, distorsioni, contusioni, etc., con prognosi di pochi giorni): semplicemente, nel primo caso il parametro è un minimo edittale di mesi sei di reclusione, nel secondo un minimo edittale di anni due di reclusione.



Si apprezza dunque, nell'opinione di questo tribunale, una sproporzione tra i trattamenti sanzionatori di condotte ed offese identiche, nei termini sopra indicati (il minimo per la fattispecie cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale è il quadruplo di quello della fattispecie «semplice» di cui all'art. 582 del codice penale, ed il triplo di quello della fattispecie aggravata per essere la lesione operata ai danni di pubblici ufficiali diversi da ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza): sproporzione a cui non potrebbe agevolmente porre rimedio la sola introduzione di una circostanza attenuante speciale, e ciò sia perché tale soluzione non rimedierebbe ad una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni di fatto uguali (la medesima offesa — es. un piccolo graffio con un giorno di prognosi — continuerebbe ad essere punita con pene eccessivamente distanti, fatto salvo solo il potere del giudice di ridurre tale distanza nel secondo caso), sia perché comunque la riduzione fino a un terzo non ricondurrebbe la sanzione entro i parametri della ragionevolezza, posto che il minimo di due anni di reclusione potrebbe essere ridotto di un terzo fino ad un anno e quattro mesi di reclusione: pena comunque considerevolmente più elevata di quella prevista dalla fattispecie «semplice» e del tutto sproporzionata rispetto all'entità di lesioni realmente minimali come quelle sopra esemplificativamente indicate.

Ciò premesso, nemmeno pare a chi scrive che la soluzione costituzionalmente corretta sia un intervento ablativo del minimo edittale *tout court*, con dichiarazione di incostituzionalità della disposizione «nella parte in cui prevede la pena della reclusione da due a cinque anni anziché fino a cinque anni», ciò che, in forza del disposto dell'art. 23 del codice penale in tema di minimo edittale «generale» per la pena della reclusione, comporterebbe di fatto una cornice edittale di risulta da quindici giorni a cinque anni di reclusione. La soluzione in questione è quella che la Corte ha adottato, ad esempio, in relazione all'art. 646 del codice penale nella già menzionata sentenza 46/2024.

Nel caso di specie, tuttavia, ad avviso di chi scrive non può non tenersi conto della già menzionata esistenza di un *tertium comparationis* particolarmente significativo, vale a dire l'art. 582 del codice penale, di cui l'art. 583-*quater* del codice penale rappresenta una fattispecie specializzata.

L'abbattimento del minimo edittale, con riespansione del minimo generale di quindici giorni di cui all'art. 23 del codice penale comporterebbe il risultato paradossale, e verosimilmente irragionevole per motivi di segno opposto a quelli che fondano l'odierna q.l.c., per cui l'aggressione al bene giuridico che il legislatore mostra di ritenere più grave risulterebbe punita con una pena minima inferiore a quella prevista dalla fattispecie meno grave di cui all'art. 582 del codice penale.

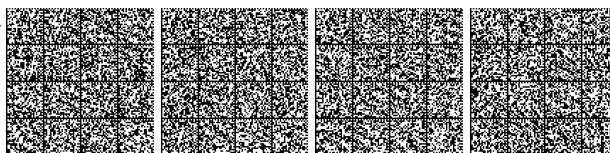
Anche la soluzione di parametrare il minimo edittale in misura esattamente uguale a quella della fattispecie di cui all'art. 582 del codice penale, pari a sei mesi di reclusione, non sarebbe scevra da profili di criticità, posto che frustrerebbe totalmente l'intento del legislatore (in sé non in contrasto col dettato costituzionale) di punire più severamente la lesione dell'integrità psico-fisica della persona, quando la vittima sia un ufficiale o agente di P. G. o di P.S., e finirebbe per parificare indebitamente il trattamento sanzionatorio di due fattispecie che presentano un elemento di differenziazione (la qualifica soggettiva della persona offesa), che l'ordinamento considera rilevante in svariate disposizioni di legge, benché, come si è detto, non appaia da solo in grado di giustificare l'aumento spropositato operato dal legislatore nella fattispecie oggetto dell'odierna q.l.c.

Pare tuttavia di potersi individuare, nel tessuto normativo, una disposizione che funga da parametro di confronto, e che consenta così di elaborare una soluzione «a rime adeguate»: si tratta della circostanza aggravante prevista dal combinato disposto degli articoli 585 e 576, comma 1, n. 5-*bis*), del codice penale, vigente in relazione al delitto di lesione personale prima dell'introduzione della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nella sua versione attuale ad opera del decreto-legge n. 48/2025. L'ambito applicativo di tale circostanza era il medesimo di cui all'odierno art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, e determinava un aumento di pena da un terzo alla metà nei casi in cui il reato fosse commesso «contro un ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio».

Posto che l'intento del legislatore, con il decreto-legge n. 48/2025, era quello di introdurre una fattispecie punita più severamente rispetto a quella in vigore fino ad allora, è giocoforza ritenere che il minimo edittale dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale non possa essere inferiore a quello che era il minimo edittale della fattispecie di cui all'art. 582 del codice penale, nella sua versione aggravata ai sensi delle disposizioni suddette. Atteso che la pena base prevista dall'art. 582 del codice penale nel minimo era di mesi sei di reclusione e l'aumento minimo per la circostanza aggravante speciale era pari a un terzo, se ne ricava una pena minima edittale di otto mesi di reclusione: tale è la soglia al di sotto della quale la cornice edittale del reato di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale non può scendere, se non al prezzo di vanificare totalmente l'intento di aggravamento perseguito dal legislatore del 2025.

Si ritiene pertanto che il verso della pronuncia richiesta alla Corte debba essere nel senso di una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 583, comma 1 del codice penale «nella parte in cui stabilisce che per il reato ivi descritto si applichi la pena da due a cinque anni, invece che la pena da otto mesi a cinque anni».

4. Sull'impossibilità di adottare un'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione.



Non si rivela possibile, per questo tribunale, adottare un'interpretazione della norma censurata che sia conforme a Costituzione.

Non pare al riguardo percorribile la strada dell'interpretazione adeguatrice, che vada in particolare nella direzione di considerare la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale nei termini di aggravante, e non di fattispecie autonoma: sono stati messi in evidenza, infatti, gli elementi testuali e sistematici che impediscono un'opzione ermeneutica di tal fatta.

Si ritiene dunque che, qualora si riveli fondato il sospetto di incostituzionalità della norma oggetto del presente rinvio, sia necessario l'intervento di una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, nella direzione già illustrata in precedenza.

P.Q.M.

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23, legge n. 87/1953, solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, dell'art. 583-*quater*, comma 1, del codice penale, nella parte in cui stabilisce che per il reato ivi descritto si applichi la pena da due a cinque anni, invece che la pena da otto mesi a cinque anni;*

Dichiara sospesi il processo a quo ed il decorso della prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale dinnanzi alla Corte costituzionale;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dà atto che la presente ordinanza è stata letta in udienza e deve considerarsi dunque notificata ai soggetti presenti ai sensi dell'art. 148, comma 2, del codice di procedura penale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Modena, 19 febbraio 2026

Il Giudice: PERRONE

26C00081

N. 67

Ordinanza del 31 marzo 2026 del Tribunale di sorveglianza di Perugia - Ufficio di sorveglianza di Spoleto nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M. R.

Ordinamento penitenziario – Permessi premio – Previsione che i permessi premio possono essere concessi al detenuto sottoposto al regime speciale di detenzione di cui all'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 solamente dopo che il provvedimento applicativo di tale regime speciale sia stato revocato o non prorogato.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-*bis*, comma 2, ultimo periodo.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letta l'istanza di permesso premio pervenuta il 30 luglio 2025 nell'interesse di R. M., nato a ... il ..., attualmente detenuto presso la Casa circondariale di Terni, in esecuzione della pena dell'ergastolo con isolamento diurno di cui al provvedimento di cumulo emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli in data 21 novembre 2024; decorrenza pena: 4 aprile 2014;

Rilevato che l'istanza è volta alla concessione di un permesso premio in compagnia dei familiari in ...;



O S S E R V A

R. sta attualmente eseguendo la pena dell'ergastolo con isolamento diurno in relazione alle condanne di cui al provvedimento di cumulo sopra citato. Dalla stessa istanza si evince che il condannato ha per altro già eseguito l'isolamento diurno.

R. è sottoposto da oltre undici anni al regime differenziato *in peius* di cui all'art. 41-*bis* ord. penit., a far data dalla prima sottoposizione in data 17 luglio 2014, poi in forza di proroghe, la più recente disposta con decreto del Ministro della giustizia emesso il 2 luglio 2024.

Nell'istanza pervenuta dalla difesa si argomenta la richiesta di permesso premio per motivi familiari, essendo il condannato anche padre di figli minori di età, e la circostanza con allegazioni rilevanti ai sensi del novellato art. 4-*bis*, comma 1 e 1-*bis* ord. penit., circa l'impossibilità di adempiere alle obbligazioni civili nascenti dal reato in relazione alle condizioni economiche sue e del nucleo familiare, all'asserita insussistenza di collegamenti attuali con gruppi di criminalità organizzata e di pericolo di ripristinarne in futuro, anche dedotta dalle dichiarazioni dissociative compiute nel corso di processi che lo hanno attinto, del percorso intramurario portato avanti negli anni e del tenore di vita attuale dei familiari.

La difesa di R. è tuttavia consapevole che l'art. 4-*bis* ord. penit. è stato novellato con il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, poi convertito con modificazioni in legge 30 dicembre 2022, n. 199, anche nel senso di prevedere, al comma 2, periodo finale, che «(i) benefici di cui al comma 1 possono essere concessi al detenuto o internato sottoposto a regime speciale di detenzione previsto dall'art. 41-*bis* solamente dopo che il provvedimento applicativo di tale regime speciale sia stato revocato o non prorogato».

La formulazione letterale della disposizione normativa determina, perciò, una inammissibilità dell'istanza, finché il condannato permanga sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis*, comma 2 ord. penit.

Per questi motivi si chiede al Magistrato di sorveglianza di sollevare questione di legittimità costituzionale di questa parte del novellato art. 4-*bis* ord. penit., poiché in contrasto con gli articoli 3, 13 e 27 della Costituzione: «il primo, perché il mancato accesso ai benefici deriva da un provvedimento amministrativo; il secondo, perché la riforma del 2022 ha aggravato la posizione del ricorrente che aveva subito condanna per fatti anteriormente commessi; il terzo, perché viene violato il principio di riduzione della pena, impedendo una effettiva valutazione da parte del giudice per la fruizione dei benefici penitenziari».

Nel caso che ci occupa, effettivamente R., condannato per gravissimi delitti commessi in relazione al suo inserimento in una compagine di criminalità organizzata, e perciò compresi nel disposto dell'art. 4-*bis*, comma 1, è sottoposto al regime differenziato *in peius* in forza di decreto ministeriale in data 2 luglio 2024. Secondo la previsione normativa, dunque, anche in assenza di qualsiasi ulteriore approfondimento istruttorio, l'istanza pervenuta deve considerarsi inammissibile, poiché proposta da un condannato che non si è ancora visto revocato il provvedimento che gli ha imposto il 41-*bis* (o il decreto non è venuto a scadenza, senza proroghe).

Il magistrato di sorveglianza ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 13, 27, comma 3 e 101 della Costituzione, dell'art. 4-*bis*, comma 2 ult. periodo, nella parte in cui prevede che i permessi premio possono essere concessi al detenuto sottoposto al regime speciale di detenzione previsto dall'art. 41-*bis* solamente dopo che il provvedimento applicativo di tale regime speciale sia stato revocato o non prorogato.

La questione appare rilevante, poiché il magistrato di sorveglianza chiamato a pronunciarsi sull'istanza di permesso premio pervenuta dall'interessato, che si trova proprio nella condizione indicata, deve necessariamente arrestare alla constatazione della sottoposizione dello stesso al regime speciale il proprio esame della domanda, e derivarne l'inammissibilità dell'istanza proposta.

Invece, ove la questione fosse accolta, potrebbe valutarsi nel merito la sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso al permesso premio pervenendo eventualmente, a fronte di atti evidenzianti in capo al soggetto una spiccata pericolosità sociale, ad un rigetto individualizzato e riferito all'attualità del percorso portato avanti dal condannato.

D'altra parte, la lettura inequivoca della disposizione normativa, per quanto concerne l'inammissibilità di qualsiasi richiesta di beneficio penitenziario, e dunque anche i permessi premio, derivante dalla sottoposizione al regime differenziato, appare precludere differenti interpretazioni più favorevoli all'interessato.

Non ignora lo scrivente magistrato di sorveglianza che la S.C. si è pronunciata nel senso della manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 13 e 27 della Costituzione, dell'art. 4-*bis*, comma 2, ult. periodo (*cf.*: sent. 20 febbraio 2024, n. 28618 e, conforme sul punto, 5 febbraio 2025, n. 6766).



In quelle pronunce viene richiamato lo stabile orientamento interpretativo per il quale non sussiste «anche secondo la giurisprudenza consolidata della Corte EDU, alcuna incompatibilità strutturale tra l'adozione di un regime carcerario differenziato (dettato dalla necessità di neutralizzare l'allarme sociale derivante dal mantenimento da parte del detenuto di relazioni con l'esterno del carcere) e i contenuti della citata norma convenzionale, attesa la natura temporanea della misura, l'esistenza per il detenuto di spazi minimi e incompressibili di relazionalità e il controllo giurisdizionale sulle ragioni giustificatrici del provvedimento originario e delle eventuali sue proroghe e sulla tipologia delle limitazioni imposte» (Sez. 1, n. 44149 del 19 aprile 2016, ..., Rv. 268294 - 01).»

E si aggiunge che, in sostanza, l'innovazione normativa del 2022, non ha mutato questo quadro: «(s)è e vero, infatti, che, sul piano astratto, non sussisteva, prima dell'intervento modificativo del 2022, una formale ed ineludibile incompatibilità tra la sottoposizione al regime differenziato e l'accesso ai permessi premio, sicché le relative richieste dovevano essere vagliate nel merito e non dichiarate *tout court* inammissibili (in questo senso, *cf.*, nella giurisprudenza di legittimità, Sez. 1, n. 42723 del 7 ottobre 2021, ..., Rv. 282155 - 01; Sez. 1, n. 21946 dell'8 giugno 2020, ..., Rv. 279373 - 01), non va trascurato, per converso, che la stessa Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 197 del 2021, ha posto l'accento sul legame tra il regime di cui all'art. 41-*bis* e l'impossibilità di accesso ai benefici penitenziari, laddove ha precisato che l'applicazione del regime di cui all'art. 41-*bis* presuppone l'attualità dei collegamenti con organizzazioni criminali e che "In costanza di assoggettamento a tale regime, l'accesso ai benefici penitenziari non risulta possibile, e di certo non è compatibile con una valutazione di 'sicuro ravvedimento' *ex art.* 176 cod. pen."). In questo modo, la Corte costituzionale ha offerto una nitida indicazione che il legislatore ha recepito, adattando la disciplina dell'istituto alle sue connotazioni strutturali sulle quali, va conclusivamente ribadito, la riforma del 2022 non ha inciso in misura significativa.»

In altro passaggio, riferendosi in particolare, tra gli altri benefici penitenziari, all'inammissibilità di una richiesta di permesso premio, si aggiunge che: «la preclusione all'accesso ai permessi premio non vale ad integrare un mutamento, nel complessivo regime sanzionatorio, di portata tale da determinarne la sostanziale trasformazione e, di conseguenza, ad introdurre elementi di novità idonei a giustificare la rivisitazione delle conclusioni, sopra evocate, raggiunte, ancora in tempi recenti, dalla Corte costituzionale in ordine alla compatibilità tra la disciplina disegnata dall'art. 41-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354, e la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione».

La conclusione cui autorevolmente giunge la S.C. (*cf.* in particolare sent. 2025 cit.) è che: «la tutela delle ragioni del detenuto sottoposto a regime differenziato, in caso di mutamento della sua pericolosità, debba trovare la propria sede naturale in occasione di revoca della sottoposizione al detto regime.»

Dubita, di contrario avviso, il magistrato di sorveglianza scrivente della compatibilità con i parametri costituzionali sopra evocati della modifica intervenuta con il decreto-legge n. 162/2022, poi convertito in legge n. 199/2022, con riferimento non certo al meccanismo di sottoposizione al regime differenziato e ai suoi contenuti, profili che, ad ogni modo, esulano dalla competenza attribuitagli, ma della preclusione assoluta ad una valutazione di merito della posizione del condannato che deriva, per come imposto dalla previsione inserita con la novella nell'art. 4-*bis*, comma 2 ult. periodo, non dalla legge ma da un provvedimento amministrativo.

In particolare, qui, per ciò che concerne il chiesto permesso premio.

Il novellato art. 4-*bis*, infatti, non prevede più una preclusione assoluta all'ottenimento di benefici penitenziari, anche nei confronti di chi sia stato condannato per reati gravissimi come quelli di cui è stato riconosciuto colpevole l'odierno istante, purché la sua domanda, pur nel silenzio di considerazioni connesse alla collaborazione con la giustizia, sia arricchita da allegazioni significative, per come descritte dall'art. 4-*bis*, comma 1 e 1-*bis* ord. penit.

Irragionevolmente, dunque, la novella finisce per reintrodurre, invece, una preclusione assoluta, che è collegata alla sottoposizione al regime differenziato, come noto frutto di una decisione amministrativa, seppur nella sua espressione politico-verticistica, poiché il decreto promana dal Ministro della giustizia.

Se, poi, è vero che la sottoposizione è sempre temporanea, occorre ricordare che le scansioni previste dall'art. 41-*bis*, comma 2-*bis*, per altro con la scomparsa, dopo il 2009, del riferimento alla possibilità di richiedere una anticipata revoca del decreto di sottoposizione al mutare delle condizioni soggettive di chi vi è sottoposto, sono molto dilatate nel tempo: una prima sottoposizione dura per quattro anni, mentre le proroghe sono disposte per la durata di due anni.

Il reclamo al Tribunale di sorveglianza di Roma, unico competente a decidere in questa materia, sempre all'esito della riforma del 2009, è previsto nel comma 2-*quinquies* e 2-*sexies*, ma circa i tempi in cui lo stesso deve avvenire, una consolidata giurisprudenza della Cassazione chiarisce che il termine di dieci giorni ha natura meramente ordinatoria (*cf.* sent. 9 dicembre 2004, n. 1928) e perciò l'eventuale decisione può intervenire a distanza di tempo particolarmente lunga, considerato come l'accentramento al Tribunale capitolino non può che aver significativamente inciso sui carichi di lavoro che derivano da questa peculiare competenza. Non è quindi escluso che il biennio di proroga, ad esempio,



possa decorrere senza alcuna decisione, ed intervenire soltanto dopo, o comunque anche a ridosso del termine. Una volta che poi il decreto sia stato eventualmente prorogato, ecco che si replica una ostatività che nuovamente deriva da una decisione amministrativa, fino a eventuale nuovo reclamo.

Il congegno dal quale dunque, di fatto, dipende la ipotesi di inammissibilità derivata dalla novella, poggia su una scelta amministrativa, che solo come eventualità può essere fatta oggetto di controllo giurisdizionale tramite impugnazione; un controllo che, comunque, interverrà con tempi particolarmente dilatati, per come si è provato a dire.

Quanto al fatto che, poi, in quella sede possa avvenire il vaglio relativo all'eventuale mutamento della pericolosità soggettiva della persona, è necessario ricordare che ciò accade, nei tempi di cui si è detto, nell'ambito di un giudizio che ha un oggetto comunque diverso da quello che effettua il magistrato di sorveglianza, poiché mediato dalla verifica della sussistenza dei presupposti per l'adozione del decreto ministeriale. Tale vaglio è svolto ad opera di un giudice diverso dal giudice della rieducazione, indicato naturalmente dalla legge penitenziaria, poiché opera il Tribunale di sorveglianza di Roma e non, come dovrebbe avvenire nel caso di specie, il magistrato di sorveglianza di Spoleto ed eventualmente, in sede di reclamo, il Tribunale di sorveglianza di Perugia, con una doppia valutazione di merito. Il provvedimento emesso dal Tribunale di sorveglianza di Roma è, infatti, soltanto impugnabile in cassazione per la mera violazione di legge (*cf.* ad esempio cass. 18434/2021 per il perimetro limitato di tale vaglio).

Nella diversa materia delle misure di sicurezza, d'altra parte, la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni proposte in relazione all'art. 41-*bis*, comma 2-*quater* ord. penit. nella parte in cui consentono l'applicazione del regime differenziato anche nei confronti delle persone internate in esecuzione di una misura di sicurezza (*cf.* sent. 197/2021, che per altro interviene in un momento precedente alla novella normativa di cui qui ci si occupa, in cui l'accesso alle misure alternative e a benefici propri dell'internato erano inibiti agli autori di reati di cui all'art. 4-*bis* ord. penit., in forza di quella previsione di legge, come espressamente si ricorda nel p. 3 cons. in dir., e non in ragione di un atto amministrativo come il decreto ministeriale).

L'attuale assetto in quella materia prevede che il Ministro della giustizia possa applicare o prorogare, con decreto ministeriale, il regime di 41-*bis* anche in costanza di esecuzione della misura di sicurezza detentiva, mentre il magistrato di sorveglianza territorialmente individuato resta autonomamente competente a valutare l'attualità della pericolosità sociale, che giustifica la sottoposizione alla misura di sicurezza dell'internato.

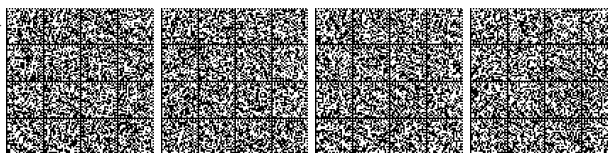
Anche sotto questo profilo, dunque, appare irragionevole che un vaglio tanto meno esiziale, come quello legato alla concessione di un permesso premio, non sia stato conservato al magistrato di sorveglianza, schiacciandolo sulle valutazioni effettuate nella diversa sede dell'impugnazione eventuale del decreto impositivo del regime differenziato, quando una scelta simile non si è fatta, circa le valutazioni in tema di attualità della pericolosità sociale nella materia della misura di sicurezza detentiva.

Ancora, in tema di permessi premio, non si ritrova una analoga preclusione, con conseguente distonia, alla valutazione di merito da parte del magistrato di sorveglianza neppure quando dall'amministrazione sia imposto il regime di sorveglianza particolare di cui all'art. 14-*bis* ord. penit. E ciò, nonostante la peculiare pericolosità penitenziaria di cui la persona detenuta si è mostrata portatrice possa condurre a provvedimenti di sorveglianza particolare di durata russai più limitata (sei mesi, prorogabili anche più volte ma per non più di tre mesi ogni volta) e sia previsto un reclamo giurisdizionale la cui competenza è attribuita ai Tribunali di sorveglianza nel cui ambito territoriale ricade l'istituto penitenziario di ubicazione dell'interessato.

In questi casi, dunque, a fronte di una richiesta di permesso premio, il magistrato di sorveglianza dovrà motivare nel merito il proprio provvedimento che, certo, ben potrà, e dovrà, poggiarsi anche sui contenuti che hanno condotto all'emissione del 14-*bis*, ma tale esame non gli sarà precluso.

La previsione contenuta nell'art. 4-*bis*, comma 2 ult. periodo ord. penit. suscita dubbi di compatibilità, ad avviso di chi scrive, anche rispetto all'art. 13, comma 2 della Cost. nella misura in cui, così configurata, la sottoposizione al regime differenziato non comporta più, soltanto, restrizioni alla quotidianità penitenziaria della persona condannata, con l'evidente ed essenziale scopo di recidere, o rendere estremamente più difficile, a chi ricopra posizioni verticistiche in gruppi di criminalità organizzata, di continuare dalla detenzione a mantenere contatti con i gruppi criminali sul territorio, ma finisce per attingere ad un profilo qualitativo della pena, interdicendo nei confronti di chi vi sia sottoposto ogni esame di merito da parte del magistrato di sorveglianza territorialmente competente, della sua posizione individualizzata al fine di valutare la concedibilità di un beneficio premiale.

Come noto, la Corte costituzionale, proprio con le pronunce che hanno di fatto contribuito a disegnare il perimetro entro il quale la legittimità costituzionale del regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* è garantita, indicò, tra gli altri elementi dirimenti per escluderne l'incostituzionalità, che le limitazioni che ne sostanziano il contenuto incidessero soltanto sulle modalità di esecuzione della pena, e mai invece sulla sua quantità e qualità (*cf.* Corte cost. sent. 28 luglio 1993, n. 349).



Vi si legge, tra l'altro, come l'amministrazione possa «adottare provvedimenti in ordine alle modalità di esecuzione della pena (*rectius*: della detenzione), che non eccedono il sacrificio della libertà personale già potenzialmente imposto al detenuto con la sentenza di condanna (...) (m)a è certamente da escludere che misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena, quali quelle che comportano un sia pur temporaneo distacco, totale o parziale, dal carcere (c.d. misure extramurali), e che perciò stesso modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto, possano essere adottate al di fuori dei principi della riserva di legge e della riserva di giurisdizione specificamente indicati dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione.»

Vi si legge ancora che le misure extramurarie «devono uniformarsi anche ai principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, cui l'esecuzione deve essere improntata; principi, questi ultimi, che a loro volta discendono dagli articoli 27, primo e terzo comma, e 3 della Costituzione (*cf.* sentt. n. 50 del 1980 e n. 203 del 1991) — nel senso che eguaglianza di fronte alla pena significa proporzione della medesima alle personali responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguono (*cf.* sentt. n. 299 del 1992 e n. 306 del 1993) — ed implicano anch'essi l'esercizio di una funzione esclusivamente propria dell'ordine giudiziario (...) Vi è infatti una distinzione sostanziale tra modalità di trattamento del detenuto all'interno dell'istituto penitenziario — la cui applicazione è demandata di regola all'Amministrazione, anche se sotto la vigilanza del magistrato di sorveglianza (v. art. 69 Ordinamento penitenziario), o con possibilità di reclamo al Tribunale di sorveglianza (v. art. 14-*ter* Ordinamento penitenziario) — e misure che ammettono a forme di espiazione della pena fuori dal carcere (previste, per lo più, al Capo VI del Titolo I dell'Ordinamento penitenziario, «Misure alternative alla detenzione»: affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà, liberazione anticipata, licenze; ma anche l'assegnazione al lavoro esterno o i permessi premio previsti al Capo III) le quali sono sempre di competenza dell'Autorità giudiziaria (v. articoli 21, 30, 30-*ter*, 69 e 70 dell'Ordinamento penitenziario) proprio perché incidono sostanzialmente sull'esecuzione della pena e, quindi, sul grado di libertà personale del detenuto.»

Dunque il regime differenziato può sostanzialmente (e il potere attribuito al Ministro essere conseguentemente limitato) della «sola sospensione di quelle medesime regole ed istituti che già nell'Ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna amministrazione penitenziaria e che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto», con la conseguenza che eventuali limitazioni invece incidenti su misure extramurarie, come appunto i permessi premio, si porrebbero in contrasto con l'art. 13 della Costituzione, nella parte in cui non ammette forma alcuna di detenzione, ispezione o perquisizione personale, né «qualsiasi altra restrizione della libertà personale» in assenza di un atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Ed è questo il dubbio di costituzionalità che il magistrato di sorveglianza qui rimettente considera non manifestamente infondato circa la previsione limitativa oggi contenuta nell'art. 4-*bis*, comma 2 ult. periodo, che fa dipendere l'inammissibilità di istanze di permesso premio dalla sottoposizione al regime differenziato, e dunque da un provvedimento dell'amministrazione (con i caratteri peculiari dell'atto che proviene dal Ministro), invece che riservato alla giurisdizione, che deve emetterne uno perciò deprivato di una autonoma motivazione.

Non appare, per altro, che le conclusioni cui pervenne la Corte costituzionale siano smentite dalla distinzione leggibile nella sent. 32/2020, sussistente tra disposizioni normative concernenti i requisiti di accesso alle misure alternative alla detenzione e ai benefici penitenziari come i permessi premio ed il lavoro all'esterno, le prime soltanto attratte all'insieme delle norme sostanziali per le quali non è applicabile il principio del *tempus regit actum*. La Consulta infatti spiegava in quel contesto, e con quella distinzione, la distanza tra misure che comportano una fuoriuscita stabile dal regime carcerario e benefici che non fanno uscire permanentemente il condannato dalla dimensione intramuraria. Di qui, per altro, deriva la sicura applicabilità al condannato della disciplina sopravvenuta alla riforma del 2022, per quanto concerne l'accesso ai permessi premio.

Nella sent. 32/2020 è ribadito e confermato, per quanto di interesse in quella sede, «il significativo impatto di questi benefici (n.d.r. si parla dei permessi premio e del lavoro all'esterno) sul grado di concreta afflittività del la pena per il singolo condannato», ma l'oggetto della pronuncia era soprattutto focalizzato sulla lesione all'art. 25 della Costituzione.

Ciò che, per quanto si diceva, appare dirimente in questa sede, e della cui compatibilità costituzionale si dubita, è che sia rimesso ad una decisione amministrativa, invece che al vaglio concreto della giurisdizione rieducativa, un ostacolo all'accesso ad un primo frammento di libertà esterno al carcere, certamente coesistente al perseguimento degli obiettivi costituzionali della pena e del cui significato in termini di progressione trattamentale la Corte costituzionale si è da tempo occupata.

L'intera legge penitenziaria è infatti improntata, in adesione alla riserva di giurisdizione contenuta nell'art. 13 della Costituzione, ad un ricorso rigoroso al vaglio del magistrato di sorveglianza per ogni momento in cui chi sia privato della libertà personale si affacci all'esterno delle mura: dalle visite indicate nell'art. 11 ord. penit., all'ammissione al



lavoro all'esterno, sino appunto ai permessi, per gravi motivi o premiali, e poi alle misure alternative alla detenzione. È soprattutto su questo netto discrimine che poggia l'insegnamento della sent. 349/1993, ed è rispetto a questo confine che oggi la preclusione contenuta nell'art. 4-bis connessa all'emissione di un mero provvedimento amministrativo appare esorbitante.

La previsione contenuta nell'art. 4-bis, comma 2-bis ult. periodo, sembra quindi anche distonica rispetto all'art. 27 della Costituzione, nella misura in cui è interdetto, per tutto il tempo della sottoposizione al regime differenziato, un vaglio in concreto da parte del magistrato di sorveglianza competente del comportamento tenuto dal condannato e del trattamento svolto nei suoi confronti.

Giova richiamare, a questo riguardo, la giurisprudenza della S.C. formatasi prima della novella normativa del 2022. La Cassazione, infatti, ha ritenuto illegittima la decisione del Tribunale di sorveglianza che dichiara il regime differenziato di per sé incompatibile con la concessione dei permessi premio, in quanto il giudice deve comunque valutare, in concreto, se il detenuto abbia collaborato con la giustizia o versi in un'ipotesi di collaborazione impossibile o inesigibile, e non sussista il pericolo di ristabilimento dei collegamenti con la criminalità organizzata (cfr. sent. 22 novembre 20221, n. 42723).

Secondo il ragionamento seguito dalla S.C.: «(L)a astratta compatibilità tra i due istituti deriva, soprattutto dalla particolare disciplina della revoca del regime differenziato.

Come noto, l'art. 41-bis ord. pen. prevede la possibilità, nella pratica assai frequente, di una proroga del regime particolare, ove il detenuto sia nelle condizioni di ristabilire i legami con ambienti di criminalità politica o mafiosa, nel cui contesto il reato in espiazione era stato commesso e alla cui rescissione era finalizzata la sospensione delle regole ordinarie del trattamento.

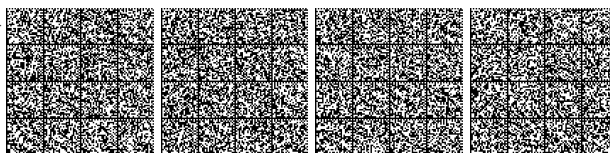
Sull'estremo opposto, è evidente che, ove tali condizioni dovessero venire meno dovrebbe procedersi alla revoca della misura, siccome non più giustificata.

Il regime della revoca era originariamente disciplinato dal comma 2-ter dell'art. 41-bis, il quale stabiliva che, ove prima della scadenza, fossero venute meno le condizioni che avevano determinato l'adozione o la proroga del provvedimento di cui al comma 2, il Ministro della giustizia doveva procedere, anche d'ufficio, alla revoca con decreto motivato; e che il provvedimento di rigetto dell'istanza di revoca fosse reclamabile ai sensi dei commi 2-quinquies e 2-sexies, dovendo qualificarsi come silenzio-accoglimento la mancata decisione nel termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta. Detta disposizione è stata tuttavia abrogata dalla legge 15 luglio 2009, n. 94; e, nondimeno, pur di fronte a tale abrogazione, la giurisprudenza di legittimità ha successivamente affermato l'impugnabilità, mediante reclamo al tribunale di sorveglianza, del rigetto per silenzio rifiuto della richiesta di revoca anticipata del provvedimento ministeriale applicativo, benché con la novella introdotta dalla legge n. 94 del 2009 non sia più prevista la possibilità di una revisione, neanche per sopravvenienze, di detto provvedimento. Una soluzione che è stata giustificata con il carattere di rimedio generale dell'istituto del reclamo avverso i provvedimenti che dispongono o prorogano il regime di sorveglianza particolare, di cui all'art. 14-ter Ord. pen. (...). E ciò sulla scorta dei rilievi formulati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 190 del 2010, che ha affermato la necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'istituto, pur in assenza di una norma specificamente dedicata alla revoca anticipata (...) Ne consegue che pur in presenza di un provvedimento applicativo (o di proroga) del regime differenziato, formalmente in vigore, potrebbero darsi situazioni in cui sia, sostanzialmente, venuta meno la ragione giustificativa dell'atto *de quo*, nonostante che detto regime sia, ancora, formalmente applicato; con la necessità pertanto, di addivenire, comunque, a una pronuncia di merito che spieghi le ragioni per le quali il beneficio richiesto non possa essere, in concreto, accordato.»

A queste considerazioni, che appaiono decisamente attuali anche con l'odierno quadro di riferimento, può ad avviso del magistrato di sorveglianza che qui dubita della compatibilità costituzionale della preclusione assoluta introdotta nel 2022, aggiungersi un ulterior argomento.

Dal punto di vista della funzione rieducativa della pena, rispetto alla quale l'istituto del permesso premio dispiega un ruolo essenziale, quale strumento pedagogico-propulsivo come tale ampiamente riconosciuto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ben diverso appare il provvedimento del magistrato di sorveglianza che si limiti ad una declaratoria di inammissibilità obbligata rispetto alle valutazioni compiute, seppur nel modo massimamente informato che è necessario attendersi, in sede amministrativa, in rapporto a quello che pur pervenga ad un rigetto, ma sulla scorta di una disamina concreta ed attenta dei profili di pericolosità sociale attuale emergenti dagli atti.

Se infatti è del tutto probabile che, dall'esame degli atti, e dalle stesse fonti informative sulla base delle quali il decreto ministeriale è stato assunto (fuori dall'ipotesi acutamente descritta dalla S.C. e che può verificarsi in concreto), il magistrato di sorveglianza trarrà argomenti dirimenti in segno negativo rispetto alla concedibilità del permesso premio, lo stesso dovrà basare la propria decisione anche su un esame degli atti trattamentali presenti, che lo stesso conosce in un modo diretto ed informato, che deriva dalla propria competenza territoriale.



In questa chiave anche un rigetto, che illustri al condannato le ragioni per le quali il beneficio penitenziario richiesto non gli sia concedibile, acquista un significato rieducativo essenziale, poiché si confronta in concreto con le caratteristiche personologiche dell'istante e gli mostra le vie attraverso le quali un percorso può avviarsi o approfondirsi, favorendo quella dinamica di confronto tra condannato e magistrato di sorveglianza, che può contribuire all'evoluzione risocializzante della persona, sia pure la più pericolosa.

La consapevolezza di dover riferire al magistrato di sorveglianza in vista di una simile decisione, poi, costituisce stimolo per le aree educative degli istituti penitenziari a non omettere, anche nei confronti dei sottoposti al regime differenziato, interventi trattamentali e di osservazione che vadano al di là della mera attestazione di una buona condotta, ma forniscano la base per una eventuale più matura riflessione sulla scaturigine dei reati e sulle conseguenze degli agiti nei confronti delle vittime dei reati e della società.

Si tratta d'altra parte di un meccanismo consonante con quei caratteri di progressività e flessibilità della pena «che derivano dallo stesso principio rieducativo, e che si declinano in una duplice speculare responsabilità: quella del condannato, chiamato a «intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile»; e quella correlativa del sistema penale nello stimolare il condannato a intraprendere e proseguire tale cammino, avvicinandolo gradualmente ai benefici finalizzati a promuovere il suo progressivo reinserimento nella società» (cfr. sent. Corte costituzionale 201/2025 e sent. 149/2018).

Tenuto conto di questi profili, ci si deve domandare quale significato possa attribuirsi all'espressione adoperata dalla Corte costituzionale in un passaggio dell'ordinanza di rinvio 97/2021 (quella cui ci si riferisce, pur con indicazione «197/2021» nelle sent. cass. cit. 28618/202410 e 6766/2025), che ha dettagliato importanti profili in materia di compatibilità costituzionale delle disposizioni in materia di liberazione condizionale per condannati all'ergastolo per reati compresi nel disposto dell'art. 4-bis ord. penit. non collaboranti.

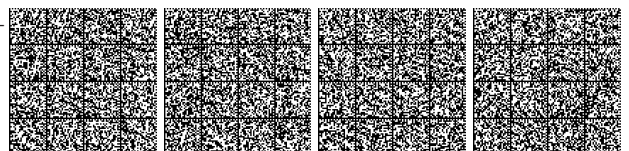
In quel contesto, in cui si esibiva l'incostituzionalità di una preclusione assoluta in materia, in attesa di un intervento legislativo, poi concretizzatosi con il decreto-legge n. 162/2022 conv. in legge n. 199/2022, si aggiunge una proposizione subordinata chiarificatrice e insieme rassicuratoria: «Peraltro, è anche bene ribadire che, per i casi di dimostrati e persistenti legami del detenuto con il sodalizio criminale originario l'ordinamento penitenziario appresta l'apposito regime di cui all'art. 41-bis, la cui applicazione ai singoli detenuti presuppone, appunto, l'attualità dei loro collegamenti con organizzazioni criminali (sentenze n. 186 del 2018 e n. 122 del 2017). In costanza di assoggettamento a tale regime l'accesso ai benefici penitenziari non risulta possibile e di certo non è compatibile con una valutazione di «sicuro ravvedimento» ex art. 176 cod. pen.»

Ad avviso della S.C. questo passaggio, che pure non è strettamente connesso con l'oggetto della decisione in quella sede assunta, non riferibile a detenuto sottoposto al regime speciale di cui all'art. 41-bis, costituirebbe «una nitida indicazione che il legislatore ha recepito» (cfr. sent. 20 febbraio 2024, n. 28618).

La lucida indicazione della Consulta appare invece anche in ragione della oculata scelta della formula «non risulta possibile» (che può attenere al merito, ben più che univocamente all'inammissibilità) la condivisibile presa d'atto della tendenziale «irriducibile inconciliabilità tra un istituto, quale il permesso premio, che è specificamente finalizzato a promuovere i rapporti affettivi e sociali nella forma più piena, attraverso l'autorizzazione del beneficiario a rientrare temporaneamente nel proprio contesto socio-familiare, e un regime penitenziario, quello contemplato dall'art. 41-bis Ord. pen., che appare, invece, finalizzato a impedire forme di indebito collegamento con l'esterno e, con esso, il perpetuarsi dei legami e delle reciproche influenze con il contesto criminale di provenienza.» (cfr. sent. cit. cass. 42723/2021). In altre parole vi si troverebbe descritta una chiara difficoltà di merito mentre la novella normata a determina un ostacolo giuridico, una preclusione processuale invincibile, privando l'interessato di uno spazio di verifica in concreto del suo percorso.

Ciò accade mentre comunque non può escludersi, e non sembra doversi trarre un diverso giudizio su questo punto dal la succinta enunciazione della Corte costituzionale che, per le caratteristiche strutturali del meccanismo impositivo del regime differenziato e degli eventuali controlli giurisdizionali imposti, nonché della natura differente dei giudizi che l'a.g. de e compiere sulla legittimità dell'imposizione del regime o sulla persona, si determinino per tempi anche prolungati situazioni in cui il permanere del regime differenziato è nel caso specifico non più necessario e la decisione di merito sul percorso della persona potrebbe condurre il magistrato di sorveglianza all'accoglimento dell'istanza.

Per come si è provato a dire in precedenza, poi anche il probabilissimo esito di rigetto di una simile istanza ha un valore contenutistico in funzione rieducativa, del tutto diverso da una mera inammissibilità e muta sensibilmente il procedimento richiesto alla magistratura di sorveglianza.



D'altra parte, la Corte si sofferma poi esplicitamente sull'incompatibilità della sottoposizione al regime differenziato con la valutazione di sicuro ravvedimento, che costituisce il requisito essenziale per la concedibilità della liberazione condizionale, estraneo all'istituto del permesso premio.

Sottolineare questo passaggio argomentativo dell'ordinanza 97/2021 appare ulteriormente significativo come dimostrazione della sostanziale differenza tra l'accostamento della preclusione alla liberazione condizionale e al permesso premio, della quale il legislatore della novella del 2022 non sembra aver invece tenuto conto.

In definitiva, la pronuncia del magistrato di sorveglianza risulta profondamente mutata, ed impoverita, nei suoi contenuti, all'esito della novella normativa, che ha reintrodotto di fatto una preclusione assoluta, ma derivante da un provvedimento amministrativo. E ciò anche tenendo conto che con decisa probabilità il magistrato di sorveglianza si esprimerebbe comunque nel senso del rigetto dell'istanza di permesso premio, poiché si tratterebbe di un provvedimento giurisdizionale ed emesso nel merito, con tutte le conseguenze che si è provato ad illustrare.

Si appalesa, infine, un contrasto con l'art. 101 della Corte costituzionale, nella misura in cui, per tutte le considerazioni già in precedenza rimesse alle valutazioni della Corte, il meccanismo ostativo leggibile nell'art. 4-bis, comma 2 ult. periodo ha finito per sostituire, per i condannati sottoposti al regime differenziato *in peius*, la preesistente preclusione assoluta, poi dichiarata come tale incostituzionale (già a partire dalla sent. 253/2019), ma derivante pur sempre da una scelta del legislatore, con una preclusione, ugualmente invincibile ma che discende da un provvedimento meramente amministrativo, rispetto al quale l'autorità giudiziaria non può che arrestare la sua decisione all'inammissibilità.

Per le sopra enunciate ragioni ad avviso del magistrato di sorveglianza scrivente, sussiste dunque contrasto tra l'art. 4-bis, comma 2 ult. periodo, nella parte in cui prevede che i permessi premio possono essere concessi al detenuto sottoposto a regime speciale di detenzione previsto dall'art. 41-bis solamente dopo che il provvedimento applicativo di tale regime speciale sia stato revocato o non prorogato, e gli articoli 3, 13, 27, comma 3 e 101 della Costituzione, e pertanto, presuppostane la rilevanza per l'odierno procedimento, deve sollevarsi questione di legittimità costituzionale che si ritiene non manifestamente infondata.

Ove la questione qui proposta dovesse trovare accoglimento, la Corte potrà valutare il ricorso al meccanismo della illegittimità consequenziale di cui all'art. 27 della legge n. 87/1953, per estendere altri benefici preclusi dalla disposizione normativa di cui qui si è trattato un giudizio di incostituzionalità, ove eventualmente avvenuto.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 2 ult. periodo ord. penit. nella parte in cui prevede che i permessi premio possono essere concessi al detenuto sottoposto a regime speciale di detenzione previsto dall'art. 41-bis solamente dopo che il provvedimento applicativo di tale regime speciale sia stato revocato o non prorogato e gli articoli 3, 13, 27, comma 3 e 101 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Spoletto, 31 marzo 2026

Il Magistrato di sorveglianza: GIANFILIPPI



N. 68

Ordinanza del 25 marzo 2026 del Tribunale di Catania nel procedimento penale a carico di S. V.

Esecuzione penale – Procedimento di esecuzione – Incidente di esecuzione (nel caso di specie: richiesta di revoca del beneficio della sospensione condizionale della pena) – Notificazione dell’avviso di fissazione dell’udienza – Sospensione del procedimento fino al raggiungimento dell’effettiva conoscenza del soggetto nei cui confronti pende un incidente di esecuzione – Omessa previsione.

– Codice di procedura penale, art. 666.

TRIBUNALE DI CATANIA

IV SEZIONE PENALE

Il tribunale in composizione monocratica, in persona del dott. Salvatore Palmeri;

Nel procedimento indicato in epigrafe, osserva quanto segue.

S. V., nato in ... l’..., è stato condannato:

con la sentenza emessa il 24 marzo 2023 dal Tribunale di Messina, irrevocabile il 7 giugno 2023, alla pena di sei mesi di reclusione, con il beneficio della sospensione condizionale della pena;

con la sentenza emessa dal Tribunale di Avellino dell’8 maggio 2023, irrevocabile il 26 maggio 2023, alla pena di nove mesi di reclusione, con il beneficio della sospensione condizionale della pena.

con la sentenza emessa dal Tribunale di Avellino il 29 dicembre 2023, definitiva il 15 gennaio 2024, alla pena di un anno, quattro mesi e venti giorni di reclusione;

con la sentenza emessa dal Tribunale di Catania il 1° dicembre 2022, irrevocabile il 14 marzo 2025, alla pena di due anni e otto mesi di reclusione ed euro 400,00 di multa.

La Procura della Repubblica di Catania, ufficio esecuzioni penali, il 13 giugno 2025, chiedeva al giudice dell’esecuzione la revoca, ex art. 168 c.1 n. 1 c.p., del beneficio della sospensione condizionale della pena, avendo il condannato riportato nel quinquennio un’altra condanna per un delitto anteriormente commesso ad una pena che, cumulata a quella precedentemente sospesa supera i limiti di cui all’art. 163 del codice penale.

Il giudice dell’esecuzione, con decreto del 16 luglio 2025, fissava l’udienza per la trattazione dell’incidente di esecuzione.

All’udienza del 10 dicembre 2025 il giudice prendeva atto della comunicazione della Stazione dei carabinieri di Catania (...), inviata alla Questura di Potenza, ufficio immigrazione, con cui si rappresentava che «Da accertamenti in Banca Dati FF. PP. risulta che il S. V. dalla data del ... risulta collocato presso il CPR di Potenza Palazzo San Gervasio, pertanto codesto Ufficio voglia procedere alla notifica dell’allegato». La notifica del decreto di fissazione dell’udienza dell’incidente di esecuzione, tuttavia, non veniva eseguita dalla Questura di Potenza.

Il giudice pertanto rinviava la trattazione del procedimento, disponendo la rinnovazione della notifica del decreto di fissazione dell’udienza, unitamente al verbale del 10 dicembre 2025, presso il CPR di Potenza.

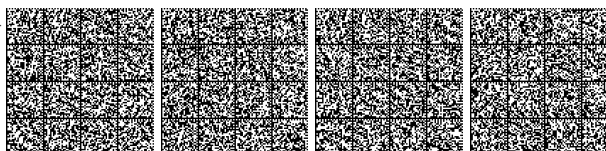
Il 13 gennaio 2026 il Comune di Potenza comunicava alla cancelleria (*cf.* mail del 13 gennaio 2026 ore 15,20, in atti avente ad oggetto Notifica sig. S. V.) «In quanto sentito per le vie brevi la Questura di Potenza (Uff. Immigrazioni), apprendevamo che il sig. S. V. è stato rimpatriato in ... con volo charter il ...».

All’udienza del 25 marzo 2025 veniva emesso, ex art. 159 del codice di procedura penale, decreto di irreperibilità e la notifica dell’avviso dell’udienza veniva eseguita nei confronti del difensore d’ufficio, presente in aula, che rinunciava ai termini a comparire.

Il giudice si ritirava in Camera di consiglio per la deliberazione della presente ordinanza.

Da quanto emerge chiaramente dall’*iter* seguito per la notifica del decreto di fissazione dell’incidente di esecuzione avente ad oggetto la revoca della sospensione condizionale della pena, S. V. non è a conoscenza dell’atto introduttivo dell’incidente di esecuzione.

L’art. 666 del codice di procedura penale, che regola il procedimento di esecuzione, non è stato modificato dalla disciplina sull’assenza introdotta per il giudizio di cognizione dalla legge n. 67 del 28 aprile 2014, né dalla successiva riforma del decreto legislativo n. 150/2022 (c.d. Riforma Cartabia).



Secondo l'interpretazione giurisprudenziale consolidata, quindi, il giudizio nei confronti di un soggetto per cui non vi sia prova della effettiva conoscenza del procedimento di esecuzione può proseguire anche in presenza della prova della mancata conoscenza della procedura da parte dell'interessato, previa dichiarazione di irreperibilità e notifica dell'atto introduttivo del giudizio al difensore.

Ciò premesso, il dubbio sulla legittimità dell'art. 666 del codice di procedura penale impone al giudice di promuovere l'incidente di costituzionalità.

1. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Il dubbio del tribunale sulla compatibilità costituzionale della norma impugnata è certamente rilevante nel giudizio *a quo*, poiché una risposta positiva del Giudice delle leggi consentirebbe la sospensione del procedimento, in attesa della individuazione del soggetto nei cui confronti è stato promosso l'incidente di esecuzione.

Il soggetto interessato, una volta rintracciato, potrebbe validamente esercitare i suoi diritti di difesa all'interno del procedimento esecutivo.

2. Non manifesta infondatezza della questione.

Ritiene il giudice che la questione di costituzionalità non sia manifestamente infondata, poiché la norma indicata in premessa confligge — nella valutazione sommaria che deve essere compiuta dal giudice comune — con diverse norme costituzionali.

Vi è infatti un contrasto dell'art. 666 del codice di procedura penale con:

L'art. 3 della Costituzione.

Il principio di eguaglianza sancito dalla Carta costituzionale non può consentire un trattamento peggiore rispetto a situazioni analoghe quali quelle di: 1. un soggetto che è sottoposto ad un processo ordinario; 2. un soggetto che è sottoposto ad un incidente di esecuzione.

Anche il soggetto sottoposto ad un incidente di esecuzione può subire, dallo svolgimento del procedimento disciplinato dagli articoli 666 e ss. del codice di procedura penale, un rilevante pregiudizio per la libertà personale. In alcuni casi le conseguenze di un incidente di esecuzione — come quello di cui ci si occupa avente ad oggetto la revoca della sospensione condizionale della pena — possono essere molto più incisive sui beni di rilevanza costituzionale, come la libertà personale, rispetto ad un processo di cognizione avente ad oggetto reati puniti con la sola pena pecuniaria.

Art. 24 della Costituzione.

Si tratta dell'articolo che, al secondo comma, sancisce che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Ebbene il diritto di difesa non può essere limitato alla necessità che un soggetto sottoposto ad un procedimento di esecuzione venga rappresentato dal difensore. La possibilità dell'interessato di intervenire personalmente in udienza, partecipando attivamente, potendo offrire al giudice dell'esecuzione elementi a sua difesa, deve essere garantita anche nel procedimento di esecuzione. La difesa tecnica, peraltro, non può considerarsi slegata dal contatto diretto con l'assistito con il quale deve essere concordata la linea difensiva anche alla luce di elementi di fatto che solo il soggetto interessato alla procedura può o potrebbe conoscere.

L'art. 111 della Costituzione.

L'art. 111 disciplina il giusto processo, descrivendolo, al secondo comma, in tali termini: «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata».

Un procedimento di esecuzione che si svolge senza la partecipazione effettiva dell'interessato, che ignora la stessa pendenza del procedimento, non assicura il contraddittorio tra le parti e la parità sancita dall'art. 111 della Costituzione. Il procedimento di esecuzione è un giudizio che si svolge nel contraddittorio delle parti, con la partecipazione necessaria del difensore e del pubblico ministero. È prevista anche la possibilità per l'interessato di essere sentito personalmente qualora ne faccia richiesta (*cf.* quarto comma art. 666 del codice di procedura penale).

Ebbene si tratta di previsioni che presuppongono, per la loro effettività, una conoscenza reale della procedura esecutiva da parte dell'interessato in linea con i parametri sanciti nel tempo anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 6 CEDU.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 6, sancisce il diritto dell'accusato ad essere informato del contenuto dell'accusa elevata contro di lui nonché deve avere il tempo e la possibilità di preparare la difesa. Alla lettera c) del comma 2 dell'art. 6 è inoltre previsto il diritto di difendersi personalmente.

È evidente che la mancata conoscenza del procedimento di esecuzione da parte dell'interessato lede entrambi i diritti sanciti dall'art. 6, non conoscendo il contenuto della procedura, i possibili effetti pregiudizievoli e non potendosi difendere personalmente.



Il soggetto nei cui confronti pende un incidente di esecuzione, con effetti spesso pregiudizievoli per la sua libertà personale come nel caso della revoca del beneficio della sospensione condizionale della pena o dell'indulto, che non è a conoscenza del procedimento esecutivo è, dunque, privato delle più elementari garanzie difensive previste dalla Costituzione e dalle norme convenzionali in materia di giusto processo. La distinzione tra giudizio di cognizione e di esecuzione appare in contrasto con l'affermazione generale contenuta nell'art. 24 della Costituzione, laddove afferma che «la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento».

Alla luce delle superiori considerazioni, il giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 666 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la sospensione del procedimento fino al raggiungimento dell'effettiva conoscenza della procedura esecutiva.

A tale obiettivo si potrebbe giungere attraverso due distinti rimedi:

ritenendo applicabili gli articoli 420-*bis*, 420-*quater* e 420-*quinquies* del codice di procedura penale, previsti per la fase di cognizione;

ritenendo applicabile l'art. 598-*ter* del codice di procedura penale, previsto per la fase dell'appello.

La dichiarazione di incostituzionalità consentirà quindi di sospendere il procedimento esecutivo avviato nei confronti di un soggetto — come nel caso di specie — non a conoscenza della procedura e non in grado di esercitare i propri diritti di difesa.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge n. 87 dell'11 marzo 1953,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 666 del codice di procedura penale in riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 117 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero, alla Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento.

Catania, 25 marzo 2026

Il Giudice: PALMIERI

26C00083

N. 69

*Ordinanza del 4 marzo 2026 del Tribunale di sorveglianza di Firenze
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di L. E.*

Esecuzione penale – Ordinamento penitenziario – Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena – Omessa previsione, oltre i casi espressamente contemplati, dell'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione quando la pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità.

– Codice penale, art. 147; legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-*ter*, comma 1-*ter*.

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI FIRENZE

Il Tribunale il giorno 17 febbraio 2026 in Firenze si è riunito in camera di consiglio nelle persone dei componenti:

dott. Marcello Bortolato, Presidente;

dott.ssa Ilaria Cornetti, magistrato di sorveglianza;

dott.ssa Martina Bassi, esperta;

dott.ssa Elisa Bongini, esperta;



sentito il sost. Procuratore generale dott. Sergio Affronte, che ha espresso parere conforme, nonché la difesa, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento di sorveglianza nei confronti di E. L., nato in ... il ..., detenuto presso la casa circondariale di Firenze Sollicciano, in espiatione della pena di cui alla sentenza 11 gennaio 2023 della Corte d'assise di appello di Firenze, con fine pena al 14 ottobre 1942, avente ad oggetto: Giudizio di ottemperanza *ex art. 35-bis*, comma 5 o.p. – Differimento della pena *ex art. 147* codice penale.

MOTIVI

Procedimento

Con ordinanza in data 11 dicembre 2024 il magistrato di sorveglianza di Firenze dichiarava inammissibile il reclamo presentato dal detenuto in oggetto ai sensi dell'art. 35-*bis* o.p. in relazione alle condizioni di detenzione presso il carcere di Firenze-Sollicciano.

All'epoca il detenuto era ristretto nella sezione 11 alla camera 18 (blocco «penale») ove ancor oggi si trova. Con il reclamo si stigmatizzavano le generali condizioni del carcere di Sollicciano, notoriamente critiche sotto molteplici punti di vista, ricordandosi la drammatica situazione strutturale ed edilizia dell'istituto, per risanare la quale sono stati investiti circa 10 milioni di euro per la realizzazione, tra le altre cose, di un cappotto termico. Più nel concreto il reclamante non avanzava una richiesta risarcitoria in forma specifica o monetaria), quanto una decisione che ponesse fine ad un perdurante abuso, ordinando all'amministrazione penitenziaria di mettere comunque mano, risolvendole, a tutte le questioni dedotte, che afferivano alle violazioni denunciate, così come peraltro aveva recentemente disposto, con un provvedimento emesso in analoga sede (reclamo giurisdizionale) altro magistrato dell'ufficio fiorentino.

Con ordinanza 8 maggio 2025 questo Tribunale accoglieva il reclamo avverso detto provvedimento, entrando nel merito della questione ed ordinando all'amministrazione una serie di interventi ed attività dirette a porre fine alla violazione.

A seguito della presentazione di un'istanza di ottemperanza *ex art. 35-bis*, comma 5 o.p. il Tribunale, con ordinanza 4 novembre 2025, assegnava all'amministrazione penitenziaria termine di giorni ottanta per la predisposizione di un piano attuativo volto ad ottemperare alle prescrizioni ingiunte e fissava l'odierna udienza per la verifica dell'adempimento ove, constatato l'inesatto e/o parziale adempimento, la difesa formulava una nuova istanza di differimento della pena *ex art. 147* codice penale nel contempo instando — come già aveva fatto nel corso del lungo *iter* procedimentale — per l'invio degli atti alla Corte costituzionale su una questione di legittimità costituzionale nei termini che più sotto verranno illustrati.

La domanda di differimento della pena, nelle forme della detenzione domiciliare, in realtà era già stata a suo tempo formulata in data 2 maggio 2024 e rigettata da questo Tribunale con ordinanza 13 giugno 2024 successivamente impugnata avanti alla Corte di cassazione, che rigettava il ricorso.

Prima di esaminare in fatto e in diritto le varie questioni sollevate, pare tuttavia opportuno richiamare, sia pure in sintesi, il complesso e tortuoso *iter* giudiziario percorso dal detenuto al fine di ottenere la tutela del suo diritto riguardante le condizioni detentive nel carcere di Sollicciano, in denunciato palese contrasto con i più elementari principi sull'umanità della pena.

In data 15 febbraio 2024 il detenuto E. L. presentava un reclamo *ex art. 35-bis* o.p. al magistrato di sorveglianza di Firenze lamentando le gravi condizioni della detenzione nel carcere di Firenze-Sollicciano a causa dello stato dei locali di pernottamento afflitti da copiose e frequenti infiltrazioni di acqua ed infestate da insetti e, in alcuni casi, da roditori e, per lo più, in condizioni igieniche gravemente compromettenti, oltre alla ristrettezza dello spazio in una camera detentiva di soli 9 mq.

Considerato che su questa istanza il magistrato non aveva ancora provveduto, il detenuto, in data 2 maggio 2024, proponeva nelle more richiesta di essere ammesso alla detenzione domiciliare, ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter* o.p., in luogo del differimento facoltativo della pena, presso l'abitazione della cognata, domicilio verificato, idoneo e senza controindicazioni di sorta. Il detenuto invero, in considerazione della natura del reato e del fine pena, non poteva (né attualmente può) accedere ad alcuna misura alternativa che comporti la scarcerazione. In subordine eccepiva l'incostituzionalità della norma sul differimento della pena, in linea con analoga questione sollevata a suo tempo dai Tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano, che aveva dato luogo alla pronuncia della Corte costituzionale del 9 ottobre 2013, n. 279, nella parte in cui non prevede la possibilità, in dette condizioni, di disporre il rinvio dell'esecuzione.



Con ordinanza 13 giugno 2024 il Tribunale respingeva entrambe le istanze dichiarando inammissibile il differimento della pena, trattandosi di ipotesi non prevista dalla norma, e dichiarando manifestamente infondata la questione di costituzionalità per mancato esaurimento dei rimedi preventivi ancora esperibili (art. 35-*bis* o.p.), con integrale esaurimento dell'*iter* processuale ivi previsto, comprensivo dell'eventuale giudizio di ottemperanza (art. 35-*bis* comma 5).

Avverso tale provvedimento il detenuto ricorreva per Cassazione e la Corte, con sentenza della I Sez. n. 3536/2024 del 7 novembre 2024, confermava integralmente il provvedimento collegiale, rilevando che il differimento della pena potrebbe essere in astratto invocato come rimedio «estremo» al quale ricorrere nel solo caso in cui la violazione dei diritti del detenuto sia stata riconosciuta nonché favorevolmente ed interamente esperito l'intero *iter* procedimentale stabilito dall'art. 35-*bis*, rimanendo nel contempo inadempiente l'amministrazione all'ordine di rimuovere le cause.

Nel frattempo, il magistrato di sorveglianza già adito con la richiesta ex art. 35-*bis* del 15 febbraio 2024 si pronunciava per l'inammissibilità, con ordinanza dell'11 dicembre 2024, a causa di un *petitum* ritenuto estraneo al novero dei provvedimenti adottabili dal giudice.

Avverso questa seconda decisione il detenuto proponeva al Tribunale reclamo che veniva accolto con ordinanza emessa in data 8 maggio 2025 e di cui al presente procedimento di ottemperanza.

Con tale provvedimento era ordinato all'amministrazione di rimuovere le condizioni che pregiudicano i diritti primari del detenuto inerenti alla detenzione. Nulla essendo tuttavia intervenuto a mutamento delle sue condizioni di vita, la difesa depositava (in data 9 ottobre 2025) richiesta di ottemperanza ex art. 35-*bis*, comma 5, sulla quale il Tribunale si pronunciava con l'ordinanza emessa, a seguito di udienza, in data 4 novembre 2025.

L'amministrazione, ancorché sempre ritualmente notificata, non si era peraltro mai costituita in tutto il corso del procedimento.

Si osserva incidentalmente che sussiste la piena competenza del giudice collegiale per il procedimento di ottemperanza, e non del magistrato di sorveglianza (nonostante il dato testuale dell'art. 35-*bis*, comma 5), allorché la decisione cui ottemperare sia stata emessa, per la prima volta, a seguito di accoglimento del reclamo, dal tribunale medesimo (in questo senso Cassazione, Sez. I, 30 maggio 2019 ...) posto che il migliore interprete di una decisione è certamente colui che l'ha emanata.

Il Tribunale assegnava all'amministrazione penitenziaria un termine di giorni ottanta dalla comunicazione del provvedimento ai fini della predisposizione, così come prevede la norma, di un «piano attuativo», il più possibile dettagliato, volto ad ottemperare ai seguenti punti:

- 1) riavvio della progettazione esecutiva e ripresa, previo eventuale nuovo appalto, degli interventi già ritenuti indispensabili di manutenzione straordinaria e di impermeabilizzazione delle coperture e delle facciate oblique;
- 2) interventi strutturali ed impiantistici volti a dotare le camere di pernottamento di acqua calda;
- 3) completamento dell'opera di disinfestazione da insetti, roditori e parassiti di tutti i reparti detentivi, parti comuni ed annessi servizi.

Nel caso di omessa presentazione del piano o di valutazione di inidoneità o sua incompatibilità con il soddisfacimento del diritto, il Tribunale si riservava l'eventuale nomina di uno o più commissari *ad acta*.

Il procedimento veniva rinviato all'odierna udienza per la verifica definitiva dell'adempimento dell'ordine.

Contestualmente la difesa, dapprima con una memoria e poi in udienza con dichiarazione trascritta a verbale, reiterava l'istanza di differimento della pena, dopo aver rilevato come in ordine al punto 1 la situazione non fosse in alcun modo mutata, né fosse stato predisposto da parte dell'amministrazione alcun piano attuativo (al di là dell'evocazione dello stesso in alcuni documenti depositati dalla Direzione, concernenti esclusivamente l'effettuata disinfestazione di cui al punto 3).

Anche in questo caso la soluzione già prospettata in allora (2024) appariva ormai l'unica percorribile, atteso che la stessa Corte di cassazione, nella sentenza sopra citata, aveva ritenuto che «come evidenziato dal Tribunale, infatti, il differimento della pena di cui all'art. 147 c.p., pure eventualmente nelle forme della detenzione domiciliare di cui all'art. 47-*ter* o.p., potrebbe essere in astratto invocato come rimedio estremo al quale ricorrere nel solo caso in cui la violazione dei diritti del detenuto sia stata riconosciuta e la condizione dello stesso, interamente e favorevolmente esperito l'intero *iter* procedimentale degli articoli 35-*bis* e 35-*ter* o.p., non sia mutata perché l'amministrazione rimane inadempiente all'ordine di rimuoverne le cause». La difesa rinnovava pertanto la richiesta di detenzione domiciliare presso l'abitazione della cognata già chiesta a suo tempo e già rigettata dal giudice, eccependo nel contempo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni astrattamente applicabili (art. 147 codice penale e art. 47-*ter*, commi 1-*ter* e *quater* o.p.) in relazione agli articoli 2, 3, 27/3, 32, 117/1 Cost., con riferimento all'art. 3 CEDU, nella parte in cui



non prevedono che possa disporsi la scarcerazione del detenuto in presenza di una detenzione arrecante un pregiudizio attuale nei termini descritti, al quale l'amministrazione non sia stata in grado di porre rimedio (con ciò non limitandosi al trasferimento di cella o istituto, secondo le persuasive considerazioni di cui al § 1 Ritenuto in fatto sent. n. 279/2013).

All'oggetto del presente procedimento (giudizio di ottemperanza) veniva pertanto unita, per ragioni di economia processuale, la richiesta di differimento della pena, sussistendo evidente connessione funzionale: trattasi infatti di procedura sempre di competenza del Tribunale di sorveglianza ed essendo la prima questione (accertamento dell'inottemperanza) presupposto logico della seconda (differimento della pena).

Prima di affrontare la questione nel merito giova qui sintetizzare i passaggi processuali prodromici al presente giudizio di ottemperanza:

- 1) accoglimento del reclamo *ex art. 35-bis* o.p. da parte del Tribunale di sorveglianza;
- 2) ordine impartito all'amm.ne penitenziaria di rimuovere le condizioni che pregiudicano i diritti primari del detenuto inerenti alla detenzione «*hic et nunc*»;
- 3) mancata osservanza dell'ordine da parte dell'amministrazione penitenziaria nel termine assegnato;
- 4) attivazione del giudizio di ottemperanza da parte dell'interessato *ex art. 35-bis*, comma 5 o.p.;
- 5) valutazione dell'inottemperanza all'ordine impartito ed eventuali provvedimenti conseguenti (nomina di un commissario *ad acta*);
- 6) proposizione di nuova domanda di differimento della pena *ex art. 147* del codice penale nelle forme della detenzione domiciliare.

Ritenuto in fatto

La situazione di degrado del carcere di Firenze-Sollicciano è ben nota ed ha portato già la magistratura di sorveglianza fiorentina ad accogliere analoghi reclami presentati da numerosi detenuti (anche solo «risarcitori» *ex art. 35-ter* o.p.) per motivi tutti grossomodo sussumibili in quelli dell'odierno procedimento, cui si aggiungeva in molti casi la ristrettezza degli spazi (violazione del parametro dei 3 mq). Le condizioni del carcere cittadino sono ormai ben note a questo Tribunale ed a tutti gli enti preposti e ripetutamente segnalate anche sugli organi di stampa e possono definirsi ancor oggi estremamente critiche.

Tale circostanza è stata oggetto di plurimi e ripetuti accertamenti in primo luogo da parte dell'Autorità sanitaria locale che, nei verbali di sopralluogo effettuati a partire dal 2023 (atti comunicati per legge ai singoli magistrati di sorveglianza e che hanno costituito materia di prova nei reclami analoghi di cui si è detto), danno atto di una situazione, ormai cronicizzatasi, di palesi carenze igienico-sanitarie e manutentive desumibili dalle tracce diffuse ed evidenti di infiltrazioni in moltissime zone di uso comune e all'interno delle sezioni, con formazione di raccolte di acqua a terra anche nelle camere detentive e con distacchi di intonaco da pareti e soffitti. Numerose sono poi le segnalazioni di morsicature da cimici da parte della popolazione detenuta (come attestato anche dai registri sanitari delle visite). Le «cimici da letto» (*Cimex lectularius*) sono piccoli insetti ematofagi che tendono a vivere nelle stanze da letto, annidandosi perlopiù nelle pieghe e cuciture dei materassi e nelle crepe dei muri, e che tendono a pungere le persone nel corso della notte. Pur non essendo pericolose per la salute e non trasmettendo malattie, le punture provocano una sensazione assai fastidiosa, perché possono dar luogo ad arrossamenti cutanei e a prurito. Sono caratterizzate da dimensioni ridotte, che le aiuta a mimetizzarsi efficacemente nei loro nascondigli preferiti, il che rappresenta un grosso problema nel riconoscerle se si considera che in breve tempo anche pochi esemplari possono moltiplicarsi e infestare un'intera stanza. La presenza di tali parassiti nel carcere di Sollicciano è oramai un fatto notorio, come emerge anche dalla relazione 24 marzo 2025 del Direttore, acquisita nell'ambito del presente procedimento. La presenza di tali insetti è ormai acclarata in pressoché tutti i reparti dai numerosi sopralluoghi della Azienda USL Toscana Centro che già da tempo aveva accertato una grave infestazione in atto di *Cimex Lectularius* come da varie campionature dalle quali poteva dedursi un fenomeno ampio e diffuso all'interno della comunità penitenziaria.

Nonostante i numerosi interventi di disinfestazione nelle singole sezioni, vista la non avvenuta risoluzione del problema, già l'amministrazione riteneva necessario un intervento di disinfestazione straordinario degli arredi, degli effetti lettereschi, esteso a tutte le sezioni dell'istituto, che interessasse anche il vestiario dei detenuti, con lavaggio dello stesso, previo sfollamento «a rotazione» dei locali, pena l'inefficacia dell'intervento stesso.



L'altro grave problema che affligge l'istituto, ampiamente illustrato nel reclamo e nelle relazioni acquisite in questo e negli altri procedimenti similari, riguarda la presenza di copiose infiltrazioni di acqua passanti dalla facciata obliqua o dalle coperture.

Tale problematica necessita di interventi di manutenzione straordinaria di risanamento e isolamento in facciata gestiti dal DAP (ad esclusione di alcuni interventi di efficientamento energetico che fanno capo al Ministero delle infrastrutture cui in via ordinaria compete la costruzione, l'ampliamento, il completamento e la ristrutturazione edilizia degli edifici di proprietà demaniale) che già avevano avuto anche una progettazione esecutiva e un primo avvio. Tale ristrutturazione è peraltro stata bloccata tre anni orsono per colpa di un errore nei lavori che non ha risolto il problema. Solo il reparto femminile è stato oggetto di un completamento dei lavori, peraltro non risolutivi. Dal 2023 l'appalto è stato bloccato per un'erronea progettazione del trattamento delle facciate: durante i lavori portati avanti dalla ditta in appalto, infatti, le facciate «oblique» sono state trattate come pareti verticali e quindi non impermeabilizzate come previsto per i soffitti. È ormai fatto notorio che, in caso di anche minimi eventi meteorici, si determinano nell'istituto gravissime situazioni di inagibilità, come quella occorsa a ottobre 2023, con allagamento delle sezioni IX e XI del settore «penale» (che è proprio la Sezione ove si trova l'odierno reclamante).

La problematica delle infiltrazioni ormai pervade l'intero istituto, con continui rilasci di acqua anche lungo i corridoi comportanti seri rischi per l'incolumità di tutti coloro che accedono per i locali dell'istituto (personale civile e di polizia). Anche le aree passeggi sono interessate da fenomeni di questo tipo che frequentemente le rendono inagibili, privando i detenuti delle ore d'aria. Le frequenti infiltrazioni provocano infine estese e permanenti colonie di muffa e scrostamenti degli intonaci.

Singoli interventi di imbiancatura delle pareti, realizzati in autonomia tramite la MOF («manutenzione ordinaria fabbricati»), si sono rivelati del tutto inefficaci per la presenza di cause di natura strutturale.

Il DAP ha già più volte annunciato (*cf.* relazione illustrativa trasmessa dal direttore generale per la gestione dei beni, dei servizi e degli interventi in materia di edilizia penitenziaria del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in data 21 marzo 2024, a seguito di sopralluogo svoltosi il 21 febbraio 2024) il riavvio degli interventi già programmati di manutenzione straordinaria delle coperture e delle facciate e la realizzazione delle dorsali degli impianti idrico-sanitari in vista dell'adeguamento dei servizi igienici (è stata preannunciata anche la predisposizione di acqua calda nelle singole camere di pernottamento), interventi - alcuni gestiti dal Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Toscana, altri facenti capo all'amministrazione penitenziaria ed altri, infine, già in corso d'opera da parte del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e della Direzione dell'istituto, che la stessa amministrazione ritiene indispensabili, urgenti e non più rinviabili.

Tale situazione, che riguarda anche la mancata erogazione di acqua calda nelle camere (in contrasto con quanto previsto dall'art. 7, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000) e la presenza di topi in cucina (ove il detenuto lavorava) ha costituito l'oggetto del reclamo di cui si discute.

L'ordine impartito all'amministrazione a conclusione della procedura (maggio 2025) riguardava l'immediata effettuazione (ad es. la disinfestazione straordinaria) o il completamento degli interventi già programmati e non più procrastinati (quelli concernenti l'impermeabilizzazione e la dotazione dell'acqua calda nelle camere) entro il termine di quarantacinque giorni dalla comunicazione del provvedimento.

Riteneva questo Tribunale che fosse impossibile assicurare al reclamante *uti singulis* il ripristino di una situazione di piena esecuzione non contraria al senso di umanità se non risolvendo a monte le problematiche generali che investono l'intero edificio sotto il profilo strutturale e igienico-manutentivo e dunque anche con interventi di manutenzione straordinaria di risanamento.

Secondo l'amministrazione erano in fase operativa alcuni interventi di ristrutturazione e risanamento per rimediare alle infiltrazioni di acqua piovana (è stato anche pubblicamente annunciato dal Sottosegretario alla giustizia l'investimento di specifiche risorse finanziarie per circa 10 milioni di euro) ma ciò, stante l'attuale lesione del diritto dalla quale deriva al detenuto un grave pregiudizio, non era in grado allo stato di rimediare *hic et nunc* alla lesione.

Nella procedura di merito veniva disposta un'istruttoria integrativa ed aggiornata circa le condizioni del carcere di Sollicciano. Nel frattempo il detenuto, nonostante un temporaneo trasferimento di alcuni mesi (nel novembre 2024) in altro reparto («giudiziario», in cui sono allocate le sezioni 4[^] e 5[^]) ove tutte le carenze si presentavano in forma ancora più grave, macchie di umidità e muffa alle pareti, distacchi di intonaco e malfunzionamenti degli impianti manutentivi (l'acqua della doccia era spesso fredda), ad aprile 2025 faceva ritorno alla sezione 11[^] (cella 18) e tutti i problemi permanevano: l'acqua entra dalle finestre quando piove nonostante la sostituzione degli infissi e le cimici sono costantemente presenti nel periodo estivo e il riscaldamento durante l'inverno è spesso guasto. Il detenuto riferiva di lavorare



con turni di due mesi in cucina la mattina e di aver notato frequentemente a terra (ove spesso, data la mancanza di montacarichi, si appoggiano i piatti e l'attrezzatura) la presenza di topi e scarafaggi, circostanza che è stata fatta notare anche agli ispettori della USL.

Si aggiunga infine la notoria condizione di sovraffollamento che affligge l'istituto toscano, accertato in plurime pronunce di questo Tribunale in sede di reclamo sui rimedi *ex art. 35-ter* o.p.: la cella «standard» presso l'istituto misura all'incirca, detratto il bagno, mq 10,835 (da cui va ulteriormente sottratto lo spazio occupato dal letto a castello, pari a mt 1,70, e quello degli arredi «fissi»). Lo spazio che rimane assicura pertanto, quando la camera è occupata da tre persone, uno spazio appena sufficiente di 3 mq *pro capite*: in particolare l'odierno reclamante è stato ed è ristretto nella camera, quantomeno per tutto l'ultimo anno, assieme ad altri due compagni (e in passato addirittura con altri *tre*).

Nell'ordinanza 8 maggio 2025 con cui accoglieva il reclamo, il Tribunale osservava che non solo molti lavori di risanamento erano in realtà sospesi da oltre due anni senza che l'amministrazione, nonostante plurimi annunci, provvedesse ad una loro repentina ripresa, ma che difficilmente il pregiudizio avrebbe potuto ridursi nel breve periodo, posto che detti interventi avrebbero avuto comunque una durata apprezzabilmente lunga ed imprevedibile.

Successivamente perveniva (in data 23 maggio 2025) una nota di risposta del Capo di Gabinetto del Ministro ad un atto di prospettazione *ex art. 69*, comma 1 o.p., sullo stato del carcere, presentato dal Presidente del Tribunale di sorveglianza al Ministro della giustizia, con la quale si rendevano note le procedure in corso, come l'imminente conclusione delle opere previste dal progetto iniziale (sospese, si riferiva, per la risoluzione consensuale del contratto da parte della ditta appaltatrice), consistenti in due distinti appalti (uno da 2.200.000 euro per le facciate e i cortili del «penale» e l'altro da 1.800.000 per facciate a cortili del «giudiziario») e dei lavori di adeguamento al regolamento (acqua calda e docce) per un'unica sezione (la VI), oltre alla procedura per la presa in consegna anticipata della parte impiantistica già realizzata (sotto-centrali termiche e dorsali degli impianti idrico-sanitari). La Casa circondariale di Sollicciano peraltro non era stata nemmeno inclusa nell'elenco diramato pubblicamente degli istituti interessati dai lavori di ristrutturazione preventivati a livello centrale.

Ciò detto, gli interventi rimanevano inattuati e le evidenti carenze igienico-sanitarie si erano ormai cronicizzate: la problematica delle infiltrazioni ormai pervadeva l'intero istituto senza che si fosse posto rimedio. Gli interventi per debellare le cimici erano stati attuati solo in parte e comunque non erano stati risolutivi.

Il detenuto sta espiando la pena di anni ventidue per omicidio (commesso il ...) in forza di una sentenza della Corte d'assise di appello di Firenze dell'11 gennaio 2023, definitiva dal 23 gennaio 2024, con inizio della carcerazione a far data dal 15 ottobre 2020 e con fine pena fissato al 14 ottobre 2042 ed è a tutt'oggi ancora ristretto nella sezione 11ª, alla camera n. 18, ove continuava a denunciare una situazione di degrado non mutata essendosi risolti gli interventi in poco più che nell'utilizzo di disinfettanti. Recentemente erano stati poi rinvenuti escrementi di topo nel ripostiglio e nel piccolo magazzino adiacenti alla cucina ove il detenuto continua e lavorare. In definitiva, la camera occupata dal reclamante è stata ripetutamente interessata da copiosissime infiltrazioni d'acqua anche recenti, con la sola indicazione di spostare il letto al centro della camera e di usare dei secchi. Permane infine la mancanza di acqua calda nella camera.

Per quanto attiene all'adempimento dell'ordine, dalle relazioni via via trasmesse dall'amministrazione subito dopo l'emissione dell'ordinanza, si evinceva che era stata immediatamente avviata la disinfestazione generale e straordinaria da cimici, altri parassiti e roditori e infatti nel giugno 2025 era presentato un cronoprogramma per gli interventi di disinfestazione di tutti gli ambienti, per l'acquisto di una lavatrice e asciugatrice industriale (di cui il carcere fino a quel momento era incredibilmente sprovvisto) per il lavaggio del vestiario di tutti i detenuti a rotazione.

Il 1° luglio 2025 era incaricata la ditta S. per la sanificazione di tutte le aree detentive e si assicurava la sanificazione degli effetti lettereschi ed il lavaggio del vestiario. Il programma di disinfestazione aveva inizio il 10 luglio 2025 e si concludeva definitivamente il 6 febbraio 2026, come da comunicazione della Direzione dell'istituto la quale dava atto dell'avvenuto completamento degli interventi su tutti i reparti detentivi e sui luoghi comuni, anche se la stessa ditta S. aveva rilevato, nel report finale, che le condizioni generali delle stanze, con la presenza di crepe e fessure nelle pareti e nei pavimenti, le quali offrono siti di annidamento ideale per le cimici, avevano fortemente ostacolato la buona riuscita degli interventi, unitamente alla scarsa igiene dei detenuti ed alla gestione disordinata degli effetti personali.

Per quanto riguarda pertanto l'esecuzione dell'ordinanza sul punto della disinfestazione straordinaria da *Cimex Lectularis* l'ordine del Giudice può dirsi adempiuto, come peraltro riconosciuto dallo stesso detenuto il quale ha dichiarato che il fenomeno delle cimici si è temporaneamente ridotto (complice anche il rigido clima invernale). Che si tratti di un intervento risolutivo non è tuttavia dato sapere.

Si dava atto poi che i lavori di efficientamento energetico facenti capo al Ministero delle infrastrutture e trasporti si erano conclusi.

Per quanto riguarda viceversa gli interventi strutturali ed impiantistici volti a dotare le camere di pernottamento di acqua calda, la Direzione comunicava (con nota del 10 febbraio 2026) che i lavori di adeguamento al decreto del



Presidente della Repubblica n. 230/2000 avevano riguardato solo la VI sezione, erano ripresi il 26 gennaio 2026 e si sarebbero completati in data 20 febbraio 2026. Pertanto, nessun intervento di tale tipo riguardava la XI sezione ove è allocato il reclamante.

La previsione di acqua corrente «calda e fredda» è contenuta nell'art. 7, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 («regolamento») e addirittura la norma prevede la realizzazione della doccia in ogni camera, pur dilazionandone l'effettuazione nei cinque anni (peraltro abbondantemente decorsi). La mancata fornitura di acqua calda nella cella costituisce indiscutibilmente quell'inosservanza da parte dell'amministrazione di una norma del regolamento che integra di per sé il presupposto dell'art. 69, comma 6, lettera B) o.p.. Sebbene la Corte di cassazione (v. sentenza Sez. I 24 settembre 2019, n. 39096) abbia ritenuto che la mancanza di acqua calda nelle camere configuri una situazione di «mero disagio» e non di violazione di diritti fondamentali ma soltanto laddove l'interessato possa fruire giornalmente della doccia, va considerato che il «grave pregiudizio» resta integrato allorché la mancanza di acqua calda nelle camere integri a pieno titolo uno dei rilievi da tenere in considerazione nella valutazione generale delle condizioni di detenzione, a causa dell'effetto cumulativo che tale fattore determina insieme alle altre condizioni in concreto valutate. Orbene, nell'istituto di Sollicciano, già particolarmente degradato, infestato da cimici, affetto da scarsa igiene, soggetto ad infiltrazioni idriche frequenti, materassi logori ed altre gravi carenze e con frequenti malfunzionamenti del riscaldamento (anche recentemente un reclamo collettivo denunciava l'intenso freddo dei reparti nel corso dei mesi di gennaio-febbraio 2026), la mancanza di acqua calda corrente in cella contribuisce cumulativamente a rendere la condizione detentiva particolarmente degradante. A ciò va aggiunto che ai detenuti di Sollicciano non è sempre possibile effettuare la doccia quotidianamente anche perché l'impianto è gravemente carente e spesso l'acqua, soprattutto nelle sezioni poste ai piani superiori, non arriva. Va inoltre ricordato sul punto che per la giurisprudenza convenzionale (si v. per tutte CEDU, Iacov Stanciu v. Romania, 24 luglio 2012) si ritiene trattamento inumano e degradante la mancanza di acqua calda che integra pertanto uno dei rilievi da tenere in considerazione nella valutazione del grave pregiudizio patito dal ricorrente, stante l'effetto cumulativo che tale privazione configura alla stregua delle condizioni generali dell'istituto, unitamente alla situazione di gravissimo degrado dei locali docce che non consentono di utilizzare il parametro compensativo dell'uso quotidiano della doccia». Si pensi ad es. alla necessità impellente di detergersi, con acqua calda, proprio in occasione delle punture di cimici o per attenuare le conseguenze del clima rigido nelle camere.

Per tale parte, dunque, l'ordine del Giudice è rimasto totalmente inadempito, se non per una limitata sezione (che non è quella in cui si trova il reclamante).

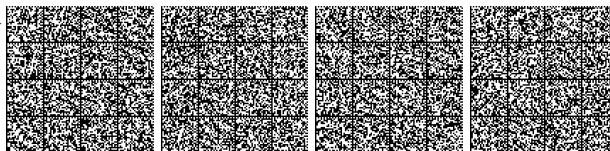
Resta da esaminare la questione relativa agli ulteriori adempimenti.

Con nota del 27 ottobre 2025 la Direzione ha riferito che sono in atto presso l'istituto numerosi interventi di manutenzione (ordinaria) a cura degli operatori della «MOF», calendarizzati in base a criteri di urgenza. La camera occupata dal detenuto veniva ispezionata e si rinvenivano aloni e muffe sui muri dovuti a infiltrazioni d'acqua: il detenuto riferiva che durante le ultime piogge l'acqua usciva vistosamente sia dai muri che dagli infissi del balconcino.

Sul punto si osserva che, all'esito dell'attività istruttoria disposta, si è accertato che l'amministrazione ha solo parzialmente dato esecuzione all'ordine impartito, provvedendo, sebbene in ritardo rispetto al termine assegnato nell'ordinanza, alla sola disinfezione straordinaria, ad alcuni interventi «tampone» su alcune camere di pernottamento tramite manutenzione ordinaria con personale «MOF» (per lo più tinteggiatura dei locali) ma per tutto il resto l'ordine rimaneva ineseguito e soprattutto nessun soddisfacimento aveva il diritto del reclamante (allocato nella sezione 11, alla camera n. 18) il quale continua a subire un grave pregiudizio derivante dalle condizioni di assoluto degrado della sua camera detentiva, continuamente ancor oggi invasa da acqua.

È da notare altresì che mentre i lavori di efficientamento energetico facenti capo al Ministero delle infrastrutture e trasporti si sono conclusi (come comunicato dal Provveditore con nota del 21 giugno 2025) - punto n. 1 del dispositivo dell'ordinanza — rimasti totalmente inattuati sono ancora gli interventi di manutenzione straordinaria e di impermeabilizzazione delle coperture e delle facciate oblique (ad eccezione del reparto femminile) proprio allo scopo di impedire le dannose e ricorrenti infiltrazioni, cioè proprio quei lavori di risanamento complessivo fermi da tempo. Come già affermato nell'ordinanza di accoglimento del reclamo, è impossibile assicurare il diritto del singolo se non intervenendo sulle questioni strutturali dell'intero edificio: il problema delle infiltrazioni è infatti un problema generale che riguarda le coperture esterne e cioè le facciate «oblique» dell'edificio che strutturalmente non impediscono, anzi favoriscono, le infiltrazioni d'acqua. Del resto, l'amministrazione stessa ha da tempo ritenuto tali interventi «urgenti»: manutenzione straordinaria, risanamento e isolamento in facciata, gestiti dallo stesso DAP che già avevano avuto una progettazione esecutiva e un primo avvio.

L'ottemperanza pertanto non poteva che transitare per un riavvio della progettazione esecutiva e per la ripresa, previo nuovo appalto, degli interventi indispensabili.



Sul punto si richiama la relazione in atti, datata 4 dicembre 2025, del direttore generale del DAP in cui si riferisce che la procedura di gara per l'affidamento della progettazione esecutiva è stata avviata (la scadenza per la presentazione delle offerte era fissata al 9 dicembre 2025) ma che, considerata la rilevanza dell'intervento, a partire dall'affidamento della progettazione esecutiva e fino alla conclusione dei lavori sono stati stimati circa cinquantacinque mesi, esclusi i tempi del collaudo tecnico-amministrativo. Ciò detto, si deve ritenere pertanto che l'ordine non solo è rimasto oggettivamente inadempito ma che per la sua esecuzione deve prevedersi un tempo di almeno quattro anni, il che rende del tutto superflua la nomina di un commissario *ad acta* il quale, ancorché si surrogasse all'amministrazione inadempiente, comunque non potrebbe che limitarsi ad avviare celermente la procedura esecutiva senza tuttavia incidere sui tempi di esecuzione.

Il Tribunale pertanto ritiene che la gravissima, documentata ed ormai notoria condizione in cui versa il carcere fiorentino, giunti alla conclusione del presente lungo *iter* giudiziario, non si risolva nemmeno con la nomina di un commissario *ad acta*, nomina in ogni caso soltanto facoltativa da parte del giudice. L'art. 35-*bis*, comma 6, lettera *d*), prevede del resto che «il Magistrato di sorveglianza, se accoglie la richiesta, nomina, ove occorra, un commissario *ad acta*» senza che a ciò sia obbligato, organo che è sì un ausiliario del giudice ma che non è dotato di poteri eccezionali di spesa. Si aggiunga che, giova ripeterlo, sono ormai decorsi ben più di due anni da quando il reclamante ha chiesto la tutela del suo diritto.

Le condizioni in cui si trova tuttora il carcere di Sollicciano, direttamente constatate anche dall'estensore del presente provvedimento nelle sue plurime visite in istituto, sono rimaste assai gravi ed hanno in passato formato oggetto anche di due specifici atti di prospettazione al Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 69, comma 1 o.p., del 2 aprile 2024 e del 27 marzo 2025, a firma dall'estensore del presente provvedimento, con cui si segnalavano le gravi carenze riscontrate anche a seguito di una riunione, avvenuta il 26 gennaio 2024, con la direttrice dell'istituto, il Provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria, il Comandante dirigente della Polizia penitenziaria, i Garanti regionale e comunale dei diritti dei detenuti, la responsabile dell'Area educativa e il responsabile dell'Area sanitaria, all'esito della quale sono state individuate possibili strategie di intervento volte ad eliminare i fattori che rendono la detenzione e la prestazione lavorativa (per il personale dipendente dell'amministrazione che pure è quotidianamente attinto da tali gravi disfunzioni) presso l'Istituto di Sollicciano non conformi a caratteri di civiltà, interventi tutti rimasti pressoché inattuati.

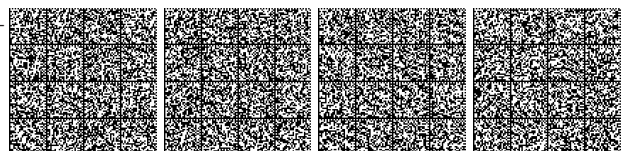
Per concludere sulla valutazione dell'ottemperanza e dunque sulla conclusione del lungo *iter* giudiziario avviato con la proposizione del rimedio preventivo *ex* art. 35-*bis*, si deve ritenere che il reclamante allo stato non abbia ottenuto la rimozione del grave pregiudizio essendo l'amministrazione rimasta oggettivamente inadempiente se non per quei singoli interventi di cui si è detto, nel caso di specie totalmente inefficaci a tutelare il diritto del detenuto.

L'attuale perdurante condizione configura un trattamento inumano e degradante poiché determina un'afflittività non giustificata dallo stato detentivo e non tollerabile nel comune sentire. Soprattutto, tale condizione ha raggiunto, con l'andare del tempo, un livello tale di gravità, anche per l'effetto «accumulo», da indurre, nella sfera giuridica e personale del detenuto, sofferenze non giustificate e non tollerabili, se non con sacrifici non richiesti né connaturali alla sua condizione di ristretto, da cui discende anche una percezione di sé caratterizzata da grave umiliazione (*cf.*, nel senso che tali condizioni configurano trattamenti inumani e degradanti, Cassazione, Sez. I, 23 gennaio 2020, n. 14258). Analoghe considerazioni valgono per la presenza di insetti e parassiti aggravata, per l'effetto cumulativo che tali condizioni hanno, dalla mancanza di acqua calda nella camera.

Sempre in punto di fatto è da rilevare che in questo procedimento non si fa questione (pur essendovi tre occupanti nella camera) di «sovraffollamento», ma di trattamento disumano e degradante, non in ragione della violazione del parametro spaziale introdotto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (3 mq), ritenuto il minimo consentito al di sotto del quale si avrebbe in ogni caso violazione «flagrante» dell'art. 3 della Convenzione e dunque, per ciò solo, «trattamento disumano e degradante», ma in presenza di complessive condizioni di vita detentiva (afferenti la salubrità delle camere di pernottamento e degli spazi comuni) assolutamente intollerabili.

Che dunque il reclamante, ristretto presso il carcere di Sollicciano ininterrottamente dal 15 ottobre 2020 ad oggi (salvo un breve trasferimento a Livorno-Gorgona della durata di un mese nel 2024), stia subendo ed abbia subito per tutto il periodo della detenzione un trattamento «disumano e degradante», tanto più durante la permanente allocazione nella camera n. 18 della XI sezione, è fuori discussione. Come anche è posta in tutta evidenza una questione di compatibilità della sua detenzione con i principi di non disumanità della pena (art. 27, comma 3 Cost.) e di rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.) e della dignità sociale (art. 3 Cost.), principi sottesi all'applicazione proprio dell'istituto del differimento della pena che viene invocato dall'interessato.

Osserva il Tribunale che la necessità di dilungarsi nell'esposizione delle questioni in fatto è imposta dai profili di rilevanza della questione sollevata che presuppone, com'è noto, un collegamento giuridico fra la norma della cui costituzionalità si dubita e la *res iudicanda*. La norma impugnata è inerente al giudizio a qua posto che il richiedente



invoca la sospensione della pena proprio sotto il profilo della sua ineseguitibilità a causa delle condizioni di intollerabile restrizione alla quale è sottoposto, questione rientrante, per quanto meglio si dirà sotto, nell'ambito di applicazione della norma sul differimento.

La questione dedotta ha dunque nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale.

Sempre sotto il profilo della rilevanza della questione valgono ancora alcune ultime considerazioni in fatto: il detenuto non può beneficiare di altre misure che pure il nostro ordinamento ha previsto o per esigenze meramente (o prevalentemente) deflative (una fra tutte la misura dell'esecuzione della pena al domicilio *ex lege* n. 199/2010) o per scopi di umanizzazione ovvero, in senso lato, a fini rieducativi (che abbiano come conseguenza, seppur indiretta, quella di sottrarre il condannato a carcerazioni degradanti).

Quanto alla prima, il detenuto non può beneficiarne pur disponendo di un domicilio — essendo il residuo della pena superiore a diciotto mesi ed essendo in esecuzione una condanna per uno dei reati rientranti nell'art. 4-*bis* o.p.

Quanto alle seconde (misure alternative ed altri «benefici penitenziari» in senso lato) si osserva che, pur trascurando il merito della loro concedibilità (il quale implica una duplice valutazione sia del percorso trattamentale intramurario sia della prognosi di reiterazione del reato), sussistono invalicabili preclusioni temporali essendo la pena residua superiore ad anni quattro (ciò rileva ai fini della concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale e della detenzione domiciliare *ex art. 47-ter*, comma 1 o.p.) e non avendo il condannato ancora espia né i due terzi della pena (ai fini della concessione della semilibertà) né la metà (ai fini della concessione dei permessi premio).

Per tali motivi il detenuto ha visto riconosciuta, attraverso l'unica via attualmente disponibile del reclamo giurisdizionale, la violazione del suo diritto ed ha ottenuto dal Tribunale un ordine di ottemperanza nei confronti dell'amministrazione inadempiente.

Giunti a questo punto della procedura pertanto, rimasto inadempito l'ordine di ottemperanza per la parte più rilevante di tutela del suo diritto, la scala di «progressiva ingerenza» fissata dal comma 6 dell'art. 35-*bis* si arresta di fronte all'impossibilità, o al meglio all'inutilità, della nomina di un commissario volta a sostituire l'autorità giudiziaria negli ambiti riservati all'autorità pubblica. Né è pensabile che l'omessa predisposizione di un piano attuativo immediato da parte dell'amministrazione possa di fatto «sabotare» l'esecuzione dell'ordinanza né può ipotizzarsi qualsiasi altra forma di esecuzione forzata specifica da parte dello stesso giudice (sequestro, sgombero e così via), proprio per le insormontabili difficoltà derivanti dalla destinazione pubblica dell'edificio.

Esclusa la nomina di un commissario *ad acta*, e preso atto della sostanziale oggettiva inefficacia del reclamo azionato, non resta a questo Tribunale che individuare in altre norme dell'ordinamento un rimedio «estremo» per assicurare la tutela del diritto del reclamante.

Tale rimedio può essere individuato nella disposizione di «chiusura» che la legge contempla e che consente in casi residuali e «gravi», tassativamente previsti, il differimento facoltativo della pena.

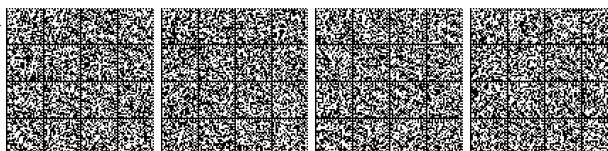
Il tema veniva affrontato a suo tempo nella questione di legittimità costituzionale sollevata dai Tribunali di sorveglianza di Venezia e Milano in occasione della quale la Corte, con la già citata sentenza n. 279/2013, diede, pur dichiarando inammissibile la *quaestio*, preziose indicazioni che si ritiene di dover qui riprendere con l'attuale atto di rimessione.

Considerato in diritto

Sia il Tribunale, con l'ordinanza 13 giugno 2024 che la Corte di cassazione, con la sentenza 7 novembre 2024, entrambe rese nell'ambito del procedimento per differimento della pena (N. sius 2360/24), si sono interrogati rispetto alla possibilità di prevedere un rinvio dell'esecuzione della pena (anche nelle forme della detenzione domiciliare), a fronte della dedotta inefficacia del rimedio interno introdotto con l'art. 35-*bis* o.p., valutando entrambi che solo al termine dell'*iter* processuale «si potrebbe ravvisare la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di costituzionalità proposta dalla difesa del condannato, in quanto il rimedio del differimento della pena *ex art. 147* codice penale si rivelerebbe come soluzione estrema ed unicamente percorribile».

Ciò detto, per i motivi che qui appresso si diranno, la soluzione in allora prospettata, ritenuta in difetto di rilevanza, appare ormai l'unica oggi percorribile.

Ritiene pertanto il Tribunale non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 147 del codice penale (e conseguentemente dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter* o.p.) nella parte in cui non prevede, oltre alle ipotesi espressamente indicate, da ritenersi tassative, anche il caso di rinvio dell'esecuzione della pena quando



quest'ultima debba avvenire in condizioni contrarie al principio di umanità come sancito dagli articoli 27, comma 3 Cost. e 117, comma 1 Cost., nella parte in cui viene recepito l'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (divieto di trattamenti disumani e degradanti), ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, e nell'interpretazione a sua volta fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha individuato i parametri di vivibilità minima secondo i quali una detenzione può definirsi «trattamento inumano o degradante». L'attribuzione di pieno valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali dell'uomo (art. 6, comma 1 Trattato sull'Unione europea Trattato di Lisbona: «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati») determina com'è noto un vincolo diretto negli ordinamenti interni al rispetto della dignità e dei diritti delle persone, con particolare riguardo ai soggetti che risultano a rischio, e che consente ai giudici nazionali di invocare le norme sovranazionali — fatte proprie dal Trattato e come interpretate dalle supreme Corti — come ulteriori parametri di riferimento quando si faccia questione di diritti fondamentali. Le norme cc.dd. «interposte» divengono a loro volta canone di valutazione e dunque entrano a far parte interamente di uno dei termini della questione di costituzionalità.

La disposizione dell'art. 147 c.p., nella parte in cui non prevede la propria applicabilità all'ipotesi qui considerata, parrebbe dunque porsi in contrasto col principio inviolabile della dignità della persona che la Repubblica in ogni caso garantisce a norma dell'art. 3 Cost. e che a sua volta è presupposto dell'art. 27 Cost.

La norma invocata — costituita dal rinvio dell'esecuzione *ex art. 147 c.p.*, istituto previsto, non casualmente, dal codice penale (e non dalla legge penitenziaria) tra le norme generali sull'esecuzione della pena, non soggetto a preclusioni *ex lege* (tra tipi e durata della pena) essendo applicabile perfino ai condannati alla pena dell'ergastolo — costituisce applicazione del principio costituzionale di non disumanità della pena. Tale istituto tuttavia viene riservato ai soli casi ivi elencati, da ritenersi tassativi, in cui più evidente appare il contrasto tra il carattere obbligatorio ed irrefragabile dell'esecuzione di una pena detentiva e il principio di legalità della stessa cui è speculare il divieto di trattamenti inumani *ex art. 27, comma 3 Cost.*

In particolare, discende da detto principio l'esigenza che il soggetto non venga sottoposto ad una pena più grave di quella comminata: tale esigenza risulterebbe contraddetta se, per particolari condizioni fisiche del soggetto — che la legge ha individuato in via tassativa nell'AIDS conclamato o in altra malattia particolarmente grave, prevedendone addirittura in questi casi l'obbligatorietà (art. 146 c.p.), ovvero nella condizione di gravidanza e puerperio o nello stato di infermità fisica «grave» (art. 147 c.p.), rimettendo in tali ultimi casi al giudice la valutazione caso per caso — la carcerazione incidesse in definitiva non soltanto sulla libertà ma anche sull'integrità personale. Del tutto peculiare è poi l'ipotesi della domanda di grazia, in cui non sembra esservi evidenza del contrasto di cui sopra, per la quale pure è prevista la sospensione della pena (ma l'esecuzione non deve essere già iniziata e la sospensione è limitata ad un massimo di mesi 6 dall'irrevocabilità della sentenza) e che tuttavia trova il suo fondamento unicamente nella prognosi favorevole alla concedibilità del beneficio e infatti riservata in origine dall'art. 684 c.p.p., prima della pronuncia di incostituzionalità, al Ministro della giustizia (secondo l'insegnamento della stessa Corte [v. ordinanza n. 336/1999], l'istituto ha il suo fondamento nella giusta preoccupazione del legislatore che, nelle more dell'istruttoria della pratica di grazia, il condannato possa essere sottoposto all'esecuzione della pena prima che la sua istanza venga esaminata e decisa: inconveniente, questo, che si appalesa particolarmente grave specie nel caso di pene detentive brevi).

Il Tribunale di sorveglianza, adito oggi con l'istanza indicata in narrativa, è chiamato in definitiva a dover dare applicazione al principio di non disumanità della pena in un caso in cui, pur ricorrendo i parametri in fatto di un trattamento disumano e degradante, così come verificati in casi analoghi dalla costante giurisprudenza della Corte europea, dimostratosi inefficace il rimedio «ordinario» apprestato dall'ordinamento (reclamo giurisdizionale), non può ricorrere all'istituto della sospensione facoltativa della pena poiché, non lamentando il detenuto una «grave infermità fisica» (che, nella ordinaria giurisprudenza dei tribunali di sorveglianza e della suprema Corte, è integrata solo da una malattia oggettivamente grave per la quale sia possibile fruire, in libertà, di cure a trattamenti sostanzialmente più efficaci di quelli assicurati in ambito penitenziario), tale ipotesi non si trova ricompresa tra quelle tassativamente previste dalla norma. La disposizione in oggetto, anche in quanto norma «di chiusura» del sistema — ove ogni altra via fosse preclusa o inefficace, «*si alia actio non erit*», come nel caso in esame — costituirebbe invece, se integrata «a rime possibili» dalla pronuncia additiva qui richiesta, l'unico strumento di effettiva tutela in sede giurisdizionale al fine di ricondurre nell'alveo della legalità costituzionale l'esecuzione della pena, a fronte di condizioni detentive che si risolvono in trattamenti palesemente disumani e degradanti.

Osserva inoltre il Tribunale che da un lato il trattamento inumano non può più tollerare un suo indebito protrarsi e che, dall'altro, si è costretti a registrare la sostanziale ineffettività della tutela riconosciuta *in subiecta materia* dagli attuali presidi giuridici a disposizione della magistratura di sorveglianza (articoli 35-bis e 69 o.p.): l'attuale sistema, pur prevedendo in capo alla magistratura di sorveglianza la tutela dei diritti dei detenuti in sede di reclamo giurisdizionale



zionale, dotato altresì di un meccanismo di esecuzione forzata *lato sensu* inteso (giudizio di ottemperanza), nel caso dell'odierno reclamante ha finito per generare quel fenomeno di ineffettività della tutela che è la negazione del concetto stesso di giurisdizione. Anche a voler concedere che il Tribunale di sorveglianza in accoglimento del ricorso avesse potuto ordinare, in luogo dell'effettuazione dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, il mero trasferimento del ricorrente presso una diversa stanza detentiva apparentemente in condizioni migliori (da escludere nel caso del carcere di Sollicciano per le ricordate condizioni di ordine generale e di sovraffollamento che affliggono l'intera struttura), non è chi non veda come, rendendo conforme al senso di umanità l'esecuzione penale nella cella *ad quam*, ciò avrebbe comportato la disumanità dell'esecuzione della pena nella cella *a qua*, nella quale subito l'amministrazione avrebbe allocato altro detenuto al posto del ricorrente vittorioso nella prima, e così via. Poiché appartiene al fatto notorio la circostanza che la capienza (sia regolamentare sia tollerabile) degli istituti di pena italiani è di gran lunga inferiore rispetto alla grandezza delle effettive presenze, tale strumento di tutela sarebbe dunque rimasto inefficace ed anzi avrebbe perpetuato nei confronti di altri detenuti la situazione di intollerabile sofferenza. Nemmeno il trasferimento in un altro istituto, fermo restando che esso dovrebbe avvenire nel rigoroso rispetto dell'art. 42, comma 2 o.p. (vicinanza al luogo di dimora dei familiari o al «centro di riferimento sociale»), potrebbe di fatto garantire una situazione di ripristino della legalità, per gli stessi motivi immediatamente qui sopra espressi: in ogni caso si tratta di un provvedimento che l'amministrazione non ha in concreto inteso adottare nei riguardi del reclamante che ancor oggi si trova ristretto nel carcere di Sollicciano.

Tornando ora all'art. 147 c.p., va osservato che la norma invocata prevede il rinvio «facoltativo», rimettendo la decisione al prudente apprezzamento del Tribunale di sorveglianza il quale può da un lato negare il provvedimento «se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti» e, dall'altro, può concedere in sua vece, anche oltre i limiti edittali dell'art. 47-ter o.p., la misura della detenzione domiciliare *ex art. 47-ter*, comma 1-ter o.p. (cd. detenzione domiciliare «in surroga»), stabilendo un termine di durata che può essere prorogato anche fino al termine della pena. In altre parole è rimesso all'autorità giudiziaria, a differenza dei casi di differimento obbligatorio (art. 146 c.p.), il congruo bilanciamento degli interessi: da un lato quello del recluso ad una detenzione non disumana e dall'altro quello della sicurezza e difesa sociale che, in casi di particolare pericolosità, potrebbe impedire — pur di fronte ad una rilevante compromissione dell'integrità personale del soggetto detenuto — il differimento dell'esecuzione (come già succede nei confronti della donna incinta o con prole inferiore ad anni tre o di persona gravemente inferma).

Nel caso di specie va osservato che al richiedente, all'esito di quel giudizio di bilanciamento, potrebbe essere accordato il differimento, anche nelle forme eventuali della detenzione domiciliare *ex art. 47-ter*, comma 1-ter o.p., poiché il pericolo di commissione di delitti, dopo oltre cinque anni di ininterrotta detenzione ed una buona adesione al trattamento, non appare «concreto», potendo soprattutto la residua pericolosità essere contenuta dai limiti e dalle vincolanti prescrizioni, appunto, di una misura domiciliare «in surroga», anche eventualmente con l'adozione delle particolari modalità di controllo di cui all'art. 58-quinquies o.p. (cd «braccialetto elettronico»). Il condannato dispone inoltre di un idoneo domicilio come accertato nel presente procedimento.

In altre parole, ove la norma consentisse il differimento della pena per ineseguibilità di quest'ultima a causa delle intollerabili condizioni dell'istituto penitenziario, così gravi da comportare un trattamento «disumano e degradante», tale differimento nel caso di specie non verrebbe impedito dal divieto di cui al comma quarto dell'art. 147 c.p., non potendosi allo stato ritenere concreto, in capo al reclamante, il pericolo di commissione di ulteriori delitti.

L'istituto della sospensione della pena non può viceversa trovare applicazione nel caso in esame, frapponendosi l'ostacolo giuridico della mancata previsione, nella norma che qui si intende denunciare di illegittimità costituzionale, di un'ipotesi di rinvio facoltativo, rimessa alla prudente valutazione dell'autorità giudiziaria, allorché ricorrano gli estremi di un trattamento disumano e degradante come definito anche dalla giurisprudenza sopra richiamata.

La questione appare rilevante posto che nel caso concreto il Tribunale, per assicurare la tutela richiesta, dovrebbe fare applicazione — non potendo ricorrere ad altro istituto, essendo rimasto inadempito l'ordine del giudice emesso a conclusione dell'*iter* procedimentale di cui all'art. 35-bis o.p. — della norma «di chiusura» sul differimento facoltativo dell'esecuzione, eventualmente nelle forme della detenzione domiciliare «in surroga» e tuttavia non potendovi ricorrere poiché essa esclude la sua applicazione oltre i casi tassativamente previsti.

Si osserva che tale norma di per sé sola renderebbe compatibile l'esecuzione penale col principio di non disumanità senza abdicazione dell'obbligatorietà dell'esecuzione del giudicato (posto che nel caso di specie potrebbe essere concessa la detenzione domiciliare e l'esecuzione della pena continuerebbe il suo corso).

Il Tribunale non può sottrarsi in ogni caso dal percorrere la strada dell'interpretazione conforme a Costituzione prima di rimettere la questione alla Corte, poiché ciò costituirebbe una rinuncia alla propria indeclinabile funzione ermeneutica. Il giudice, infatti, è chiamato a ricorrere all'impugnativa solo dopo aver verificato, anche con l'ausilio del «diritto vivente», la possibilità di giungere ad una lettura della norma che, nel rispetto dei comuni canoni erme-



neutici, consenta di intenderla in armonia con la Costituzione. Va subito osservato che non ci si trova di fronte ad una disposizione legislativa «polisensa», ipotesi in cui il principio dell'interpretazione adeguatrice sprigiona tutte le sue potenzialità, ma ad una norma che prevede casi tassativi di univoca interpretazione (si veda per tutte Cassazione, Sez., I, 8 maggio 1989, n. 1292), non estensibili in via analogica per il divieto di cui all'art. 14 prel., trattandosi di una norma che fa eccezione alla regola generale per cui le pene detentive vanno sempre eseguite.

In particolare, non può estendersi l'applicazione della norma oltre l'ipotesi specificamente prevista della «grave infermità fisica» prevista dal n. 2 del comma 1 che viene comunemente intesa, nella giurisprudenza ormai consolidata, come una situazione di grave compromissione dell'organismo comportante o un serio pericolo per la vita del condannato ovvero la probabilità di altre rilevanti conseguenze dannose. La serietà del quadro patologico deve essere intesa poi in senso particolarmente rigoroso tenuto conto del principio di indefettibilità della pena e del principio di uguaglianza; ulteriore requisito consiste nell'esigenza che la malattia necessiti di cure che non si possano facilmente attuare nello stato detentivo.

Non si può nemmeno tralasciare la circostanza che la Corte costituzionale, con la sentenza 19 aprile 2019, n. 99, ha già esteso l'applicazione delle ipotesi di concessione di detenzione domiciliare «in surroga» ai casi di infermità «psichica» sopravvenuta, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-ter o.p. proprio sul presupposto della sua tassatività, a conferma della sua non estensibilità in via analogica. Proprio in quella occasione la Corte, in funzione sostitutiva al legislatore, ha dettato le «rime possibili» per un caso (l'infermità psichica sopravvenuta) che la norma non disciplinava.

Pur nell'alveo di un'interpretazione conforme a Costituzione non si può pertanto né ampliare in via analogica le ipotesi di differimento della pena né estendere il concetto di «grave infermità fisica» fino al punto di ricomprendervi i casi di una compromissione dell'integrità psico-fisica della persona detenuta che sia conseguenza non di uno stato patologico ma di una condizione di detenzione «inumana» per le condizioni materiali in cui la pena stessa viene eseguita. Certamente le condizioni inumane sono «insalubri» (come specificamente nel caso che ci occupa) ma non necessariamente determinano un'infermità fisica o psichica.

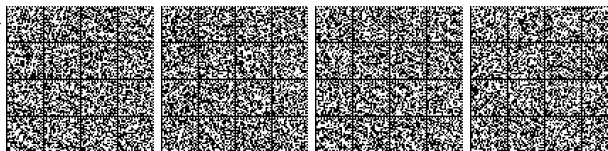
Ciò detto in tema di ammissibilità e rilevanza della questione, deve ora essere specificato il *petitum*.

Si invoca qui espressamente una pronuncia manipolativa di tipo additivo che detti una «rima possibile» per la parte in cui la norma «di chiusura» sul differimento della pena (e per necessaria consequenzialità la norma che prevede la detenzione domiciliare «in surroga») non prevede anche la riferita ipotesi dedotta in fatto, non sussistendo in via interpretativa la possibilità per il giudice di addivenire alla medesima soluzione considerato il dato letterale della disposizione censurata.

Non ignora il Collegio che la decisione di tipo additivo è consentita solo quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione totalmente discrezionale ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sicché la Corte in realtà non crea liberamente la norma ma si limita ad individuare quella — già implicita nel sistema o direttamente ricavabile da altre disposizioni vigenti — mediante la quale riempire immediatamente la lacuna. Né del resto può ignorare il Collegio l'evoluzione stessa della giurisprudenza costituzionale nel passaggio dalle «rime obbligate» (di cui è espressione proprio la citata sent. n. 279/2013) alle «rime possibili» (di cui, tra l'altro, la citata sentenza n. 99/2019). La *quaestio* ora prospettata si apre dunque a una decisione di merito posto che la Corte costituzionale ritiene oggi legittimo pronunciare interventi additivi a «rime possibili» in materia penale e l'addizione normativa prospettata rappresenta una soluzione idonea a rendere conforme la norma ai parametri costituzionali invocati, nell'attesa di un auspicato e sempre possibile intervento legislativo.

Il Tribunale è parimenti consapevole che la soluzione prospettata, proprio perché rimessa — come in tutti gli altri casi di rinvio facoltativo — alla decisione dell'autorità giudiziaria, è tale da ristabilire una condizione di legalità dell'esecuzione della pena nel caso concreto, mentre tale effetto non potrebbe direttamente avere, ad esempio, un qualsivoglia provvedimento a carattere indulgenziale o deflativo, questo sì interamente riservato al legislatore, di portata generale e applicabile in una pluralità di casi anche ben diversi da quello qui in esame. Si permette dunque il Collegio di evidenziare come l'addizione normativa richiesta sembri costituire una soluzione costituzionalmente dovuta che non eccede i poteri di intervento della Corte e non implica scelte affidate alta discrezionalità del legislatore perché incide su una norma cardine di sistema, prevista a buon diritto dallo stesso codice penale, diretta a ricondurre ai principi di non disumanità la pena detentiva ove la legalità stessa dell'esecuzione venga messa in discussione da condizioni estreme di detenzione.

Del resto, la ben nota pronuncia della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ... v./Italia dell'8 gennaio 2013, imponeva allo Stato, in tutte le sue articolazioni (compreso il potere giudiziario), l'adozione di misure necessarie ad ovviare alla violazione derivante da una detenzione inumana, non solo assicurando un rimedio preventivo e/o un adeguato ristoro *ex post* per le lesioni già subite, ma anche ponendo imme-



diata fine alle violazioni, con l'invito agli Stati membri di dotarsi di un sistema di «ricorsi interni» che, a parere di questo Tribunale, potrebbe proprio consistere nel procedimento di rinvio facoltativo della pena *ex art.* 147 del codice penale da integrare con l'addizione normativa qui richiesta nel «verso» sopra specificato.

È peraltro facile immaginare che le autorità penitenziarie non siano sempre in grado di dare esecuzione alle decisioni dei magistrati di sorveglianza rese in sede preventiva (*art. 35-bis o.p.*) e di garantire ai reclusi condizioni detentive conformi alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ad es., come nel caso di specie, per difetti costruttivi o strutturali degli edifici penitenziari) e perciò deve riconoscersi che il sovraffollamento carcerario e il degrado edilizio e/o igienico-sanitario di molti istituti penitenziari italiani possano nella realtà assumere dimensioni e caratteristiche tali da tradursi in trattamenti contrari al senso di umanità da rendere al tempo stesso impraticabile, come è stato nel caso in esame, qualunque rimedio «interno» già esistente. In questi casi occorre dunque un rimedio estremo, il quale, quando non sia altrimenti possibile mediante le ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario, eventualmente correlata all'applicazione nei suoi confronti di misure di controllo non carcerarie.

Nella simile vicenda già esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 279/2013 (ove peraltro si faceva questione solo del dato spaziale del sovraffollamento) la Corte ha ritenuto di non potersi sostituire al legislatore essendo possibili una pluralità di soluzioni al «grave» problema sollevato dai rimettenti, «cui lo stesso legislatore avrebbe dovuto porre rimedio nel più breve tempo possibile» e «nel caso di inerzia legislativa la Corte si riserva, in un eventuale successivo procedimento di adottare le necessarie decisioni dirette a far cessare l'esecuzione della pena in condizioni contrarie al senso di umanità» (tali parole sono tratte dal comunicato stampa della Corte datato 10 ottobre 2013, a poche ore dalla deliberazione della pronuncia). Il Giudice delle leggi in quella occasione, come notato da alcuni commentatori (e come del resto emergente dallo stesso comunicato citato) avrebbe di fatto adottato una sorta di decisione di «incostituzionalità accertata ma non dichiarata» o di «costituzionalità provvisoria» con «appello al legislatore» (come praticato, ad esempio, dal Tribunale costituzionale tedesco).

Inutile sottolineare che tale appello al legislatore, ad oltre dodici anni di distanza, è rimasto pressoché inascoltato, tranne per l'introduzione dei rimedi preventivi e risarcitori (*articoli 35-bis e 35-ter o.p.*). Venendo ora alle disposizioni costituzionali che si assumono violate, ritiene il Tribunale che la norma in questione si ponga in contrasto innanzitutto con l'*art. 27* della Costituzione sotto il duplice profilo del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e del finalismo rieducativo.

Sul punto si osserva come la Corte cost. abbia da tempo messo in luce il contesto unitario, non dissociabile, nel quale vanno collocati i principi delineati dal terzo comma dell'*art. 27 Cost.*, in quanto logicamente in funzione l'uno dell'altro, posto che, in particolare, «un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è necessario presupposto per un'azione rieducativa del condannato» (sentenza n. 279/2013, par. 7, Cons. in diritto) e come pertanto sussista un'indissolubile complementarietà reciproca tra divieto di pene inumane e finalismo rieducativo. Si osserva inoltre che mentre la pena non «può» consistere in un trattamento contrario al senso di umanità, essa nel contempo «deve» tendere alla rieducazione del condannato con ciò significando che se la finalità rieducativa rimane nell'ambito del «dover essere» e quindi su un piano esclusivamente finalistico — la pena è legale anche se la rieducazione verso la quale deve obbligatoriamente tendere non viene in concreto raggiunta — viceversa la non disumanità attiene al suo essere medesimo — la pena è legale solo se non consiste in trattamento contrario al senso di umanità — di talché la pena inumana è «non pena» e dunque va necessariamente sospesa o differita in tutti i casi in cui si svolge in condizioni talmente degradanti da non garantire il rispetto della dignità del condannato.

Deve allora chiedersi quando la pena si svolga in tali condizioni.

Non può che farsi riferimento, per quanto qui interessa, alla norma «interposta» dell'*art. 3* della Convenzione europea sui diritti dell'uomo così come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che ritiene integrato il carattere disumano e degradante del trattamento penitenziario non solo laddove alla persona detenuta sia riservato uno spazio nella camera di detenzione inferiore o pari a mq 3 ma anche ove non siano garantite le minime condizioni di vita sotto il profilo igienico-sanitario. Giova ricordare sul punto quella giurisprudenza Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che stabilisce che se lo spazio a disposizione per ciascun detenuto costituisce solo un indice particolarmente pregnante del carattere degradante e inumano della detenzione, la violazione dell'*art. 3* Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non può tuttavia essere ridotta ad un mero calcolo numerico e deve essere accertata sulla base di una valutazione onnicomprensiva che tenga conto delle concrete condizioni detentive sperimentate dall'istante. O, ancora, l'interpretazione che dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali viene offerta dell'*art. 3* nel senso che «l'*art. 3* pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni detenuto sia ristretto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopon-



gano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda dall'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente» (Kudla c. Polonia, n. 30210/96, § 94, CEDU 2000-XI; Norbert Sikorski c. Polonia 22 ottobre 2009, Requête n. 17599/05). Per quanto riguarda inoltre le specifiche doglianze dell'odierno reclamante, si segnalano Rewzmives e altri c. Romania, 25 aprile 2017 (sulla presenza di topi e insetti nelle camere), Petrescu c. Portogallo 3 dicembre 2019 (sulla insalubrità dei locali di detenzione e sull'insufficiente riscaldamento) e Canali c. Francia 25 aprile 2013 (sulla estrema vetustà dell'edificio), tutte pronunce in cui la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 3.

Va in ogni caso osservato che nei confronti dell'odierno reclamante si aggiunge, agli altri fattori, anche la ristrettezza dello spazio disponibile (poco sopra i 3 mq) dovendo egli condividere la camera con altri due detenuti (e in passato addirittura con altri tre).

La norma qui censurata si pone pertanto in contrasto anche con l'art. 117, comma 1 Cost. che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali conseguente al pieno valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo (ex art. 6, comma 1 TUE).

Sussiste inoltre la violazione dell'art. 2 Cost. nella misura in cui la dignità umana, la cui primazia tra i valori costituzionali pare indiscutibile (art. 3: «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale») — tanto da essere anteposta nella stessa norma ai principi di eguaglianza e di libertà — è da intendersi diritto inviolabile, presupposto dello stesso art. 27 Cost. La dignità umana costituisce anche principio supremo dell'ordinamento, costitutivo di quella identità costituzionale che la Corte stessa ritiene indisponibile al potere di revisione e limite «interno» e «controlimite» esterno insuperabile (cfr: sentenza Corte costituzionale n. 125/2025).

L'art. 27 viene violato anche sotto il profilo del finalismo rieducativo.

Ogni pena eseguita in condizioni di «inumanità» non può mai dispiegare pienamente la sua finalità rieducativa poiché la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, in condizioni di degrado e di insalubrità, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa, non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l'instaurazione di una normale vita di relazione.

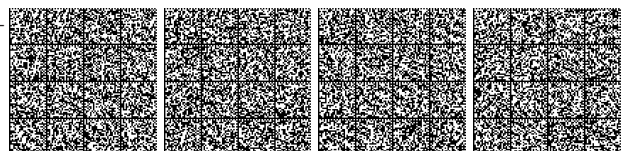
Osserva infine il Tribunale, sotto un ulteriore profilo che attiene alla razionalità giuridica e alla coerenza costituzionale, come non siano mancati precedenti anche in altri ordinamenti — non sospettabili di insensibilità alle esigenze di sicurezza e di difesa sociale — in cui si è fatta applicazione proprio dello strumento del «differimento» o della «sospensione» della pena per ricondurre ad una situazione di legalità l'esecuzione della pena detentiva in situazioni di palese violazione del divieto di «pene crudeli». Nel 2009 una Corte federale della California, accogliendo due ricorsi di reclusi contro le condizioni di detenzione, ha intimato al governatore di ridurre la popolazione carceraria di un terzo entro due anni, in ossequio all'ottavo emendamento della Costituzione statunitense che vieta le pene crudeli e nel 2011 la Corte suprema degli Stati Uniti ha riconosciuto la correttezza della decisione della Corte federale. In quello stesso anno, la Corte costituzionale tedesca si è pronunciata sul ricorso di un detenuto contro la Corte di appello di Colonia, che aveva negato il sostegno economico necessario ad attivare un procedimento relativo alle condizioni di carcerazione cui era costretto, richiamando una precedente sentenza della Corte federale di giustizia del 2010 in base alla quale ogni reclusione «disumana», allorché soluzioni diverse si rivelino improponibili, deve essere interrotta.

Va anche ricordato, da ultimo, che sempre più di frequente (v. recentemente Tribunale regionale superiore di Monaco di Baviera, dec. 12 settembre 2025) le condizioni igienico-sanitarie e di sovraffollamento in Italia hanno raggiunto livelli tali da inficiare la stessa collaborazione giudiziaria con altri Paesi, risultando di ostacolo a estradizioni e mandati di arresto europei.

Si aggiunge infine, quale ulteriore parametro, quello del principio di legalità della pena, di cui all'art. 25, comma 2, Cost., che è speculare al divieto di trattamenti inumani, comportando l'esigenza che il detenuto non sia sottoposto a una pena più grave di quella prevista dalla legge e pronunciata dal giudice, esigenza viceversa contraddetta proprio da una carcerazione contraria al senso di umanità, la quale rappresenta un «di più» di punizione privo di base legislativa.

Va in ogni caso ribadito che l'obiettivo della presente *quaestio* non è quello di introdurre nel sistema uno strumento capace di porre termine al sovraffollamento carcerario né quello di risolvere le annose questioni «edilizie» delle strutture penitenziarie italiane, che di per sé comunque (Corte cost. sent. n. 279/2013 cit.) «hanno l'attitudine a pregiudicare i connotati costituzionalmente inderogabili dell'esecuzione penale e ad incidere, comprimendolo, sul “residuo” irriducibile della libertà personale del detenuto, gli uni e l'altro espressione del principio personalistico posto a fondamento della Costituzione repubblicana [sentenza n. 1 del 1969]», ma quello di apprestare una tutela per il singolo che, di volta in volta, si trovi a subire un trattamento non conforme ai principi fissati dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Sussistono in definitiva ragioni di contrasto delle disposizioni contenute negli articoli 147 c.p. e 47-ter, comma 1-ter o.p. con gli articoli 27 comma 3, 117 comma 1, 2 e 25 comma 2 Cost. e pertanto la questione di legittimità proposta va dichiarata non manifestamente infondata, oltreché rilevante nel caso concreto.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli articoli 147 del codice penale e 47-ter comma 1-ter ord. penit. nella parte in cui non prevedono, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione quando la pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità, per violazione dell'art. 27, comma 3, dell'art. 117, comma 1 (nella parte in cui recepisce l'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, e nell'interpretazione a sua volta fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di «trattamento inumano o degradante»), dell'art. 2 e dell'art. 25, comma 2 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Firenze, 17 febbraio 2026

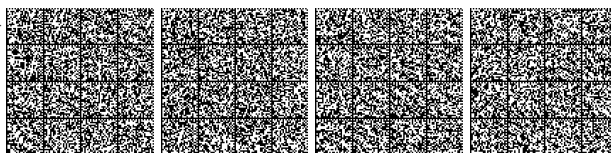
Il Presidente estensore: BORTOLATO

26C00084

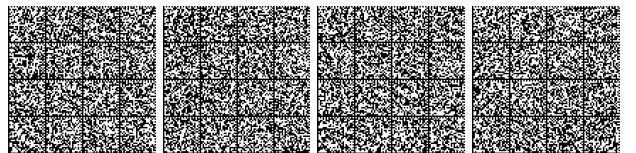
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-018) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

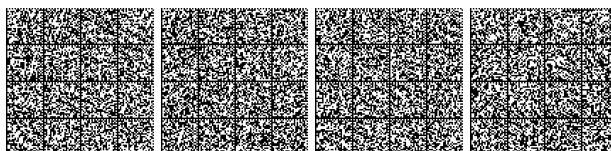
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

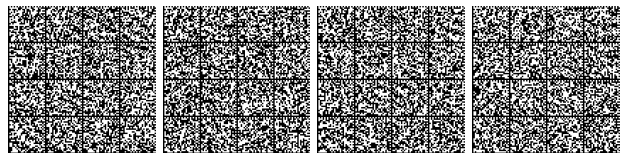
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

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

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

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





€ 11,00

