

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 giugno 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. 89. Sentenza 23 marzo - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia costituita in forza di testamento - Determinazione della base imponibile - Disciplina precedente l'entrata in vigore del d.lgs. n. 139 del 2024 - Moltiplicazione della rendita vitalizia annua per il coefficiente di volta in volta fissato da decreti ministeriali secondo il prospetto allegato al testo unico sull'imposta di registro - Divieto di assunzione di un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento - Omessa previsione - Difetto di ragionevolezza e violazione del principio di capacità contributiva - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia - Determinazione della base imponibile - Disciplina contenuta nel testo unico sull'imposta di registro di cui al d.P.R. n. 131 del 1986 - Moltiplicazione della rendita vitalizia annua per il coefficiente di volta in volta fissato da decreti ministeriali secondo il prospetto allegato al medesimo t.u. - Divieto di assunzione di un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.

Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia - Determinazione della base imponibile - Disciplina intertemporale dettata dal d.lgs. n. 139 del 2024 - Rendite costituite anteriormente alla data della sua entrata in vigore nonché successioni aperte e donazioni fatte anteriormente alla stessa data, per le quali i rapporti non siano esauriti e il tasso di interesse legale risulti uguale o inferiore allo 0,1% - Moltiplicazione della rendita vitalizia annua per i coefficienti risultanti dal prospetto allegato al decreto del MEF 21 dicembre 2015 - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia - Determinazione della base imponibile - Disciplina intertemporale dettata dal d.lgs. n. 139 del 2024 trasfusa nel testo unico in materia di imposta di registro e di altri tributi indiretti di cui al d. lgs. n. 123 del 2025 - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia - Determinazione della base imponibile - Disciplina dettata dal testo unico sull'imposta di registro (d.P.R. n. 131 del 1986) trasfusa nel testo unico in materia di imposta di registro e di altri tributi indiretti di cui al d. lgs. n. 123 del 2025 - Illegittimità costituzionale consequenziale.

– Decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, art. 17, comma 1, lettera *c*), nel testo applicabile prima della modifica di cui all'art. 1, comma 1, lettera *r*), del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139; d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 46; decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139, art. 9, comma 4; decreto legislativo 1° agosto 2025, n. 123, artt. 102, comma 4, e 50, comma 8.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, e 53, primo comma.

Pag. 1



N. 90. Sentenza 24 marzo - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Toscana - Materiali ornamentali estratti nell'area apuo-versiliese - Vincolo alla lavorazione di almeno il 50% nel sistema produttivo locale - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza, della libertà di circolazione delle merci e dei servizi nonché della libertà di iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52, artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14.

– Costituzione, artt. 41, 117, secondo comma, lettera e), e 120, primo comma. Pag. 12

N. 91. Sentenza 25 febbraio - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Pensione di reversibilità - Coppia omosessuale legata da vincolo matrimoniale contratto all'estero - Decesso del partner prima dell'entrata in vigore della regolamentazione delle unioni civili - Attribuzione della pensione di reversibilità - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, art. 13.

– Costituzione, artt. 2, 36 e 38. Pag. 20

N. 92. Sentenza 12 marzo - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Conflitto negativo di competenza - Declaratoria di incompetenza del giudice originariamente adito (nella specie: traslazione del procedimento dal giudice di pace al tribunale) - Preclusione, per il giudice della riassunzione, di elevare d'ufficio il regolamento di competenza per valore, anche in caso di declaratoria del primo giudice manifestamente erronea, in ragione del tenore letterale codicistico e del diritto vivente offerto dalla giurisprudenza di legittimità - Denunciata lesione dei principi di eguaglianza, per irragionevole differenziazione rispetto a casi identici in ipotesi di conflitto per materia o territorio inderogabile, del giudice naturale precostituito per legge, della sua terzietà, imparzialità e sottoposizione soltanto alla legge, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione giudiziaria, nonché del diritto di difesa e della riserva di legge che governa l'imposizione di prestazioni tributarie - Non fondatezza delle questioni.

– Codice di procedura civile, art. 45.

– Costituzione, artt. 3, 25, 97 e 111. Pag. 32

N. 93. Sentenza 14 aprile - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Concorso pubblico, bandito dall'Azienda regionale dell'emergenza e urgenza della Sardegna (AREUS), per l'assunzione di assistenti amministrativi a tempo pieno e indeterminato - Novella volta a prorogare, fino al 31 dicembre 2026, l'efficacia della graduatoria approvata nel 2023 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, certezza del diritto, legalità sostanziale e irretroattività della legge, pubblico concorso, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione - Non fondatezza delle questioni.



Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Contributo annuale per il reddito di inclusione sociale (REIS) - Novella volta a stabilire che la Regione ne assegni ai comuni una quota pari all'1,5%, per coprire i costi di gestione del REIS, sostenuti o da soggetti esterni per attivare il servizio, ovvero dall'ente locale per remunerare il personale interno appositamente incaricato - Corresponsione, in quest'ultimo caso, delle relative somme a titolo di indennità accessoria, da definirsi in busta paga in base alla contrattazione collettiva - Ricorso del Governo - Lamentata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza legislativa statutaria - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24, art. 9, commi 19, lettera b), e 26.
- Costituzione, artt. 3, 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lettera a).....

Pag. 42

N. **94.** Ordinanza 4 - 28 maggio 2026

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico della senatrice Daniela Garnero Santanchè, indagata dinanzi al Tribunale ordinario di Milano per i reati di truffa aggravata finalizzata al conseguimento di erogazioni pubbliche - Acquisizione, tramite dispositivi informatici, di messaggi di posta elettronica della senatrice, nonché di audio-registrazioni occulte, effettuate da un privato, contenenti cinque distinti colloqui, poi trascritti, cui la stessa ha partecipato - Richiesta di rinvio a giudizio, fondata anche sulle predette acquisizioni, quali fonti di prova - Omessa richiesta di previa autorizzazione al Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale indicato - Lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali del Senato, per omessa previa richiesta di autorizzazione dell'autorità giudiziaria alla Camera di appartenenza - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, acquisizione, tramite dispositivi informatici, di posta elettronica, effettuata nei giorni 7-11 luglio e 22 novembre 2023, e di audio-registrazioni occulte di un privato, contenenti cinque distinti colloqui, successivamente trascritti, in data 8 novembre 2023; richiesta di rinvio a giudizio 2 maggio 2024; complesso degli atti relativi al procedimento penale n. 32727/2023 R.G.N.R.-6582/2024 R.G.G.I.P.
- Costituzione, art. 68, terzo comma.

Pag. 51

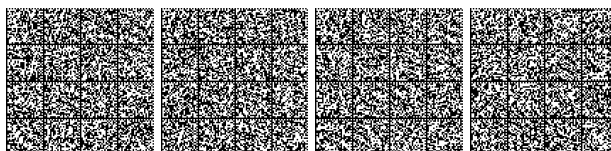
N. **95.** Ordinanza 4 - 29 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Definizione del giudizio abbreviato con sentenza di proscioglimento per particolare tenuità del fatto - Possibilità, per l'imputato, di presentare appello - Esclusione - Denunciata lesione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Questioni di legittimità costituzionale, sollevate successivamente da altri giudici, con profili connessi e in parte sovrapponibili - Rinvio del giudizio a nuovo ruolo.

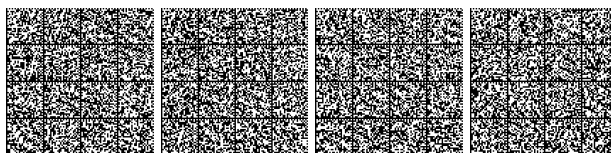
- Codice di procedura penale, art. 443, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 56



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **10.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 maggio 2026 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica – Istruzione – Norme della Regione autonoma Sardegna – Reddito di studio (REST) – Istituzione di un fondo denominato Fondo regionale reddito di studio (FREST) nel quale confluiscono risorse da bilancio regionale, nazionali ed europee con destinazione coerente rispetto alle misure previste dalla legge regionale n. 8 del 2026 – Esclusione, dalla composizione del fondo, delle somme di cui all’art. 8, comma 1, recante la norma finanziaria di copertura, a carico del bilancio regionale, degli oneri derivanti dall’attuazione della medesima legge regionale n. 8 del 2026.
 – Legge della Regione Sardegna 12 marzo 2026, n. 8, recante «Disciplina regionale in materia di istituzione del Reddito di studio (REST)», artt. 6, comma 1, secondo periodo, e 8, comma 1..... Pag. 59
- N. **82.** Ordinanza della Corte di cassazione dell’11 aprile 2026
Delegazione legislativa – Delega per l’individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore (c.d. salvaleggi) – Inclusione, tra esse, dell’art. 4, comma 4, della legge n. 59 del 1961, in relazione ai canoni, da versare da parte di privati, per licenze o concessioni interessanti il corpo stradale all’interno dei comuni con meno di 20.000 abitanti.
 – Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), art. 1, nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1696 dell’Allegato 1, l’indispensabile permanenza in vigore dell’art. 4, comma 4, della legge 7 febbraio 1961, n. 59, recante «Riordinamento strutturale e revisione dei ruoli organici dell’Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (A.N.A.S.)»..... Pag. 64
- N. **83.** Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma del 27 marzo 2026
Previdenza – Previdenza complementare e integrativa – Dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 – Previsione che, fino all’emanazione del decreto legislativo di attuazione dell’art. 1, comma 2, lettera p), della legge n. 243 del 2004, si applica esclusivamente ed integralmente la previgente normativa – Previsione che per i dipendenti che, alla data di entrata in vigore di tale legge, risultano iscritti a forme pensionistiche complementari, le disposizioni concernenti la deducibilità dei contributi versati e il regime di tassazione delle prestazioni di cui al d.lgs. n. 252 del 2005, sono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2018 – Previsione che per i medesimi soggetti, relativamente ai montanti delle prestazioni accumulate fino a tale data, continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti.
 – Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), art. 23, comma 6; decreto legislativo (*recte*: legge) 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018- 2020), art. 1, comma 156..... Pag. 67
- N. **85.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 5 maggio 2026
Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Marche – Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie – Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2009 – Previsione che le domande o gli strumenti urbanistici di iniziativa privata, riguardanti gli interventi di cui alla citata legge, devono essere presentati al comune territorialmente competente a decorrere dalla scadenza del termine previsto fino all’entrata in vigore della legge regionale organica per il governo del territorio e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 – Prevista sostituzione delle parole “31 dicembre 2024” con le parole “31 dicembre 2023”.



- Legge della Regione Marche 1° dicembre 2022, n. 26, recante «Proroga del termine di cui al comma 2 dell’articolo 9 della legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l’occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile)», art. 1; legge della Regione Marche 29 marzo 2023, n. 4, recante «Modifica alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l’occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile)», art. 1.....

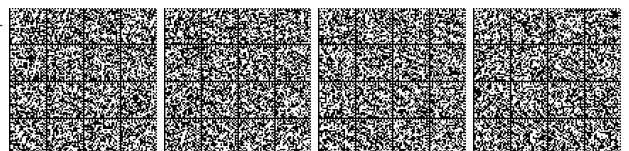
Pag. 72

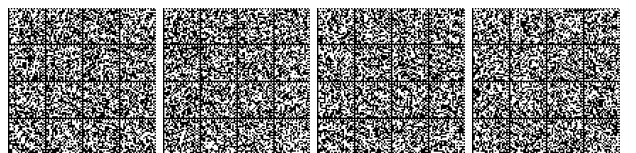
N. 86. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 5 maggio 2026

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Marche – Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie – Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2009 – Previsione che le domande o gli strumenti urbanistici di iniziativa privata, riguardanti gli interventi di cui alla citata legge, devono essere presentati al comune territorialmente competente a decorrere dalla scadenza del termine previsto fino all’entrata in vigore della legge regionale organica per il governo del territorio e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 – Prevista sostituzione delle parole “31 dicembre 2024” con le parole “31 dicembre 2023”.

- Legge della Regione Marche 1° dicembre 2022, n. 26, recante «Proroga del termine di cui al comma 2 dell’articolo 9 della legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l’occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile)», art. 1; legge della Regione Marche 29 marzo 2023, n. 4, recante «Modifica alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l’occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile)», art. 1.....

Pag. 76





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 89

Sentenza 23 marzo - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia costituita in forza di testamento - Determinazione della base imponibile - Disciplina precedente l'entrata in vigore del d.lgs. n. 139 del 2024 - Moltiplicazione della rendita vitalizia annua per il coefficiente di volta in volta fissato da decreti ministeriali secondo il prospetto allegato al testo unico sull'imposta di registro - Divieto di assunzione di un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento - Omessa previsione - Difetto di ragionevolezza e violazione del principio di capacità contributiva - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia - Determinazione della base imponibile - Disciplina contenuta nel testo unico sull'imposta di registro di cui al d.P.R. n. 131 del 1986 - Moltiplicazione della rendita vitalizia annua per il coefficiente di volta in volta fissato da decreti ministeriali secondo il prospetto allegato al medesimo t.u. - Divieto di assunzione di un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale conseguenziale *in parte qua*.

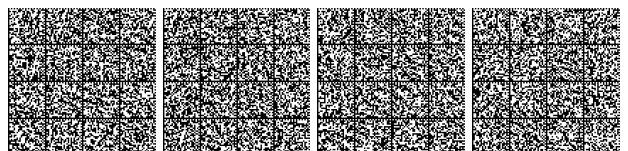
Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia - Determinazione della base imponibile - Disciplina intertemporale dettata dal d.lgs. n. 139 del 2024 - Rendite costituite anteriormente alla data della sua entrata in vigore nonché successioni aperte e donazioni fatte anteriormente alla stessa data, per le quali i rapporti non siano esauriti e il tasso di interesse legale risulti uguale o inferiore allo 0,1% - Moltiplicazione della rendita vitalizia annua per i coefficienti risultanti dal prospetto allegato al decreto del MEF 21 dicembre 2015 - Illegittimità costituzionale conseguenziale.

Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia - Determinazione della base imponibile - Disciplina intertemporale dettata dal d.lgs. n. 139 del 2024 trasfusa nel testo unico in materia di imposta di registro e di altri tributi indiretti di cui al d. lgs. n. 123 del 2025 - Illegittimità costituzionale conseguenziale.

Tributi - Imposte sulle successioni e donazioni - Imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia - Determinazione della base imponibile - Disciplina dettata dal testo unico sull'imposta di registro (d.P.R. n. 131 del 1986) trasfusa nel testo unico in materia di imposta di registro e di altri tributi indiretti di cui al d. lgs. n. 123 del 2025 - Illegittimità costituzionale conseguenziale.

– Decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, art. 17, comma 1, lettera c), nel testo applicabile prima della modifica di cui all'art. 1, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139; d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 46; decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139, art. 9, comma 4; decreto legislativo 1° agosto 2025, n. 123, artt. 102, comma 4, e 50, comma 8.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, e 53, primo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), promosso dalla Corte di cassazione, sezione tributaria, nel procedimento vertente tra Agenzia delle entrate e S. C., con ordinanza dell'11 giugno 2025, iscritta al n. 210 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 giugno 2025, iscritta al n. 210 del registro ordinanze 2025, la Corte di cassazione, sezione tributaria, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), nella sua formulazione applicabile *ratione temporis*, «nella parte in cui rinvia al prospetto allegato al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 [Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro] cui rimanda anche l'art. 3, comma 164, [della] legge 23 dicembre 1996, n. 662 [Misure di razionalizzazione della finanza pubblica]».

Il rimettente espone che il giudizio ha a oggetto l'impugnazione dell'avviso di liquidazione dell'imposta di successione, apertasi il 22 luglio 2016, con il quale era stato richiesto il pagamento di euro 199.715,81 alla beneficiaria di un legato testamentario di rendita vitalizia di euro 18.000,00 annui e, in solido, all'erede onerata. L'importo dell'imposta era stato determinato facendo applicazione dei criteri di calcolo di cui all'art. 17, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 346 del 1990, tenendo quindi conto dei coefficienti stabiliti, per l'anno 2016, dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 dicembre 2015 (Adeguamento delle modalità di calcolo dei diritti di usufrutto a vita e delle rendite o pensioni in materia di imposta di registro e di imposta sulle successioni e donazioni), allegato al d.P.R. n. 131 del 1986.

Riferisce il giudice *a quo* che sia l'erede che la legataria avevano impugnato l'atto impositivo lamentando l'erroneità del calcolo della base imponibile e che la Commissione tributaria provinciale di Genova aveva rigettato il ricorso; a seguito dell'appello, la Commissione tributaria regionale della Liguria aveva riformato parzialmente la sentenza di primo grado. In particolare, il giudice di secondo grado aveva ritenuto che il d.m. 21 dicembre 2015 doveva essere disapplicato poiché produttivo di un «effetto distorsivo ed esorbitante»; pertanto, aveva rideterminato il valore dell'imposta applicando il coefficiente di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 23 dicembre 2013 (Adeguamento delle modalità di calcolo dei diritti di usufrutto a vita e delle rendite o pensioni in materia di imposta di registro e di imposta sulle successioni e donazioni), in quanto «porta[va] a determinare valori più equi». Avverso questa decisione l'Agenzia delle entrate aveva proposto ricorso.

2.- Nell'esaminare nel merito i motivi di ricorso, il rimettente ritiene, in primo luogo, che il giudice di appello abbia erroneamente disapplicato il d.m. 21 dicembre 2015, poiché l'art. 7, comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della



legge 30 dicembre 1991, n. 413) consente al giudice tributario di disapplicare un atto amministrativo solo se affetto da incompetenza, violazione di legge o eccesso di potere, mentre l'eventuale effetto distorsivo, ravvisato dal giudice di appello, non sarebbe «sufficiente per pervenire alla dichiarazione (incidentale) d'illegittimità» del citato decreto ministeriale. Peraltro, osserva il rimettente, la disposizione censurata, nel fare richiamo al prospetto allegato al d.P.R. n. 131 del 1986, avrebbe compiuto un rinvio ricettizio per l'individuazione del coefficiente da applicare ai fini del calcolo della base imponibile dell'imposta di successione relativa alla rendita vitalizia, in quanto tale prospetto sarebbe stato recepito e cristallizzato «all'interno della norma richiamante, venendo a formare parte integrante di quest'ultima», sicché le disposizioni del decreto ministeriale, una volta approvate, «devono essere applicate in quanto parte integrante del quadro normativo di riferimento».

In secondo luogo, il giudice *a quo* rivolge l'attenzione alla normativa che disciplina la modalità di determinazione della base imponibile dell'imposta di successione relativa alla rendita vitalizia e richiama, a tal proposito, l'art. 17, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 346 del 1990, applicabile *ratione temporis*, in base al quale occorre tenere conto del «valore che si ottiene moltiplicando l'annualità per il coefficiente applicabile, secondo il prospetto allegato al testo unico sull'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, in relazione all'età della persona alla cui morte essa deve cessare, se si tratta di rendita o pensione vitalizia».

Il rimettente pone in evidenza che questo prospetto viene modificato, mediante decreti ministeriali, in ragione della variazione del saggio legale degli interessi, in base a quanto previsto dall'art. 3, comma 164, della legge n. 662 del 1996, secondo cui «[i]l prospetto dei coefficienti allegato al [d.P.R.] n. 131 del 1986, e successive modificazioni, è sostituito dal prospetto di cui alla tabella 3 allegata alla presente legge. [...] Il valore del multiplo dell'annualità indicato nell'articolo 46, comma 2, lettere *a*) e *b*), del citato [d.P.R.] n. 131 del 1986, e successive modificazioni, nonché il prospetto dei coefficienti allegato a quest'ultimo sono variati, in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi, con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 dicembre dell'anno in cui detta modifica è intervenuta. Le variazioni di cui al periodo precedente hanno efficacia anche, ai fini della determinazione della base imponibile relativamente alle rendite ed alle pensioni, per le successioni aperte e le donazioni fatte a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è pubblicato il decreto di variazione».

2.1.- Evidenzia il giudice *a quo* di non potere fare applicazione della nuova disciplina di cui all'art. 1, comma 1, lettera *r*), numero 4), del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139 (Disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA).

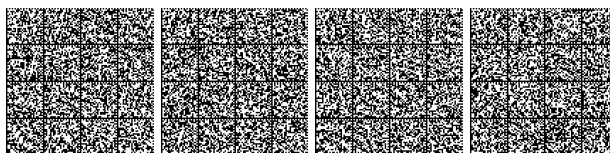
Precisa, a tal proposito, che con questa disposizione il legislatore ha inciso sulla disciplina contenuta nell'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, aggiungendo, dopo il comma 1, i seguenti commi: «1-bis. Il prospetto dei coefficienti allegato al presente testo unico e il valore del multiplo dell'annualità indicato al comma 1, lettera *a*), sono variati in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 dicembre dell'anno in cui detta modifica è intervenuta. Le variazioni di cui al primo periodo hanno efficacia per le successioni aperte e le donazioni fatte a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è pubblicato il decreto di variazione. 1-ter. Ai fini della determinazione dei valori di cui ai commi 1 e 1-bis non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento».

Segnala, inoltre, che un intervento analogo è stato operato dall'art. 2, comma 1, lettera *r*), numero 2), del medesimo d.lgs. n. 139 del 2024 ai fini della determinazione dell'imposta di registro relativa alle rendite vitalizie e che anche in tali casi è stata prevista l'applicazione di un saggio di interesse legale minimo del 2,5 per cento.

Ciò precisato, osserva il rimettente che l'intervento modificativo è entrato in vigore a partire dal 3 ottobre 2024 - in forza della disposizione di cui all'art. 11, comma 1, del citato decreto legislativo, e con effetto a partire dal 1° gennaio 2025, secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 3 - e che il legislatore ha altresì introdotto una disciplina transitoria.

In particolare, l'art. 9, comma 4, ha previsto che, ai fini della determinazione della base imponibile relativa alle rendite vitalizie, di cui all'art. 17, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 346 del 1990, costituite anteriormente alla data di entrata in vigore dell'intervento modificativo o le cui successioni si sono aperte anteriormente a tale data, «relativamente alle quali i relativi rapporti non sono esauriti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove il tasso di interesse legale risulta uguale o inferiore allo 0,1 per cento, si assumono i coefficienti risultanti dal prospetto allegato al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 21 dicembre 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2015».

Ritiene quindi che la disciplina transitoria non sarebbe applicabile al caso di specie, posto che il tasso di interesse relativo all'anno di apertura della successione, cioè il 2016, era pari allo 0,2 per cento, come individuato dal d.m. 21 dicembre 2015, e che, di conseguenza, dovrebbe trovare applicazione l'art. 17, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 346



del 1990, nella formulazione vigente *ratione temporis*, che, ai fini della determinazione della base imponibile dell'imposta sulle successioni relativa alle rendite vitalizie, a sua volta rinvia al prospetto allegato al d.P.R. n. 131 del 1986, cui rimanda anche l'art. 3, comma 164, della legge n. 662 del 1996.

3.- Secondo il rimettente questa complessiva disciplina, non modificata dalla normativa sopravvenuta, violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost., in quanto in contrasto con i principi di ragionevolezza, di capacità contributiva e di uguaglianza.

4.- Ai fini della rilevanza, la Corte di cassazione evidenzia che «l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale della summenzionata disposizione inciderebbe sul calcolo della base imponibile dell'imposta di successione dei rapporti non ancora esauriti».

5.- Quanto al merito, il rimettente premette che, secondo la disciplina censurata, il valore attualizzato della rendita vitalizia è il risultato della moltiplicazione dell'importo della rendita annua per il coefficiente stabilito dalla legge e dovrebbe tenere conto di due elementi, cioè sia dell'aspettativa di vita del beneficiario della rendita vitalizia che della misura del tasso di interesse.

Evidenzia quindi che, se, da un lato, il riferimento all'aspettativa di vita sarebbe funzionale all'accertamento del numero di annualità che verosimilmente il beneficiario avrà diritto a ricevere, il secondo elemento, cioè la variazione del tasso di interesse, «oscilla ogni anno, così determinando, quando si ha un notevole decremento del tasso di interesse, una base imponibile che risulta spropositata rispetto alla vita media, tanto da condurre a risultati incongrui, come accaduto nella presente fattispecie».

Osserva a tal proposito che, per quanto la valorizzazione di una rendita vitalizia non possa che essere effettuata in maniera prospettica ed astratta, non essendo dato conoscere in anticipo con esattezza per quanti anni sarà erogata, dovrebbe tuttavia considerarsi che «tale valutazione proiettiva debba necessariamente essere ragionevole e correlata al presupposto impositivo ed alle normali regole che presidono alla formazione della base imponibile - considerando l'età media differenziata per uomini e donne, che non può ovviamente raggiungere i 227 anni - imponendo il rispetto, ex art. 53 Cost., di una proporzionale corrispondenza tra entità dell'imposta e valore reale della base imponibile».

5.1.- Il rimettente ritiene, quindi, che il legislatore non avrebbe considerato che il criterio stabilito dalla disposizione censurata potrebbe generare una base imponibile esorbitante e sproporzionata, non conforme al principio di ragionevolezza, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

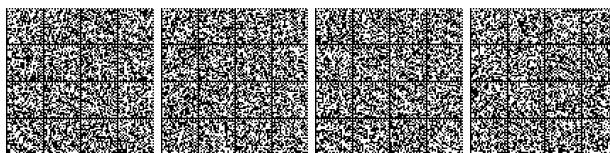
A tal proposito, pone in evidenza che l'applicazione di questo criterio al caso di specie comporterebbe che, a fronte di una rendita vitalizia annua pari a euro 18.000,00, la base imponibile sulla quale applicare l'aliquota dell'otto per cento ai fini della determinazione dell'imposta di successione è pari a euro 2.700.000,00, ciò in quanto, considerata l'età della beneficiaria di settantasette anni e la data di apertura della successione (2016), il coefficiente applicabile per l'anno 2016 è stato fissato dal d.m. 21 dicembre 2015 nella misura di 150: tale importo sarebbe, quindi, esorbitante e privo di ragionevolezza, in quanto restituirebbe una base imponibile non corrispondente a un valore economico reale, poiché «esige[rebbe] una sopravvivenza di 150 anni di una donna di 77 anni».

5.2.- Inoltre, ritiene che questo sistema di calcolo si porrebbe in contrasto con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53, primo comma, Cost., in quanto il presupposto dell'imposta di successione dovrebbe essere «rappresentato dall'arricchimento del beneficiario», mentre, nella vicenda in esame, l'imposizione non avrebbe a oggetto una manifestazione economica reale, perché non sarebbe rapportata a una forza economica realmente esistente e comporterebbe, invece, «effetti praticamente confiscatori», non essendo l'entità dell'imposizione correlata al valore effettivo della base imponibile.

5.3.- Infine, secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost. per disparità di trattamento, in quanto avrebbe stabilito, per il calcolo della base imponibile dell'imposta di successione relativa alla rendita vitalizia, una disciplina analoga a quella applicata per la determinazione della base imponibile dell'imposta di successione relativa all'usufrutto vitalizio, sebbene si tratti di «due situazioni completamente diverse tra loro».

Infatti, argomenta il rimettente, nel caso dell'usufrutto vitalizio, «al valore imponibile si giunge partendo dal valore del capitale (vale a dire dal valore del bene sul quale l'usufrutto è impresso)»; nel caso della rendita vitalizia, al valore imponibile «si giunge muovendo dal valore della rendita periodicamente dovuta e operando la sua capitalizzazione mediante attualizzazione».

Osserva in particolare che i coefficienti di calcolo, mentre sarebbero ragionevoli laddove si tratta di calcolare il valore dell'usufrutto vitalizio, sarebbero «incongrui ed arbitrari» quando si tratta di quantificare la base imponibile della rendita vitalizia, «generando disparità ragguardevoli in relazione alla entità dell'imposta dovuta».



Considerato in diritto

6.- Con ordinanza dell'11 giugno 2025 (iscritta al reg. ord. n. 210 del 2025) la Corte di cassazione, sezione tributaria, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 346 del 1990, nella sua formulazione applicabile *ratione temporis*, che disciplina le modalità di calcolo della base imponibile dell'imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia, «nella parte in cui rinvia al prospetto allegato al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 cui rimanda anche l'art. 3, comma 164, legge 23 dicembre 1996, n. 662».

6.1.- Ai fini della rilevanza, la Corte di cassazione evidenzia che «l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale della summenzionata disposizione inciderebbe sul calcolo della base imponibile dell'imposta di successione dei rapporti non ancora esauriti».

A tal proposito, il rimettente precisa che, nel caso di specie, non potrebbero trovare applicazione le modifiche operate all'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990 dall'art. 1, comma 1, lettera r), numero 4), del d.lgs. n. 139 del 2024.

Ciò in quanto la novella è entrata in vigore a partire dal 3 ottobre 2024 - in forza della disposizione di cui all'art. 11, comma 1, del citato decreto legislativo, e con effetto a partire dal 1° gennaio 2025, secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 3 - e, nel regolare la disciplina transitoria, l'art. 9, comma 4, ha previsto che, per quanto riguarda le rendite costituite anteriormente alla data di entrata in vigore, nonché per le successioni aperte anteriormente a tale data, «relativamente alle quali i relativi rapporti non sono esauriti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove il tasso di interesse legale risulta uguale o inferiore allo 0,1 per cento, si assumono i coefficienti risultanti dal prospetto allegato al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 21 dicembre 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2015».

Pertanto, osserva il rimettente, posto che il tasso di interesse relativo all'anno di apertura della successione, cioè il 2016, era pari allo 0,2 per cento, come individuato dal d.m. 21 dicembre 2015, il caso di specie sarebbe regolato dall'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, nella formulazione vigente *ratione temporis*.

6.2.- Ciò precisato, evidenzia il giudice *a quo* che l'art. 17, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 346 del 1990, nella sua formulazione vigente *ratione temporis*, stabilisce che la determinazione della base imponibile dell'imposta sulle successioni relativa alle rendite vitalizie deve essere compiuta moltiplicando l'annualità, cioè la rendita vitalizia annua, per il coefficiente riportato nel prospetto allegato al d.P.R. n. 131 del 1986, cui a sua volta rimanda l'art. 3, comma 164, della legge n. 662 del 1996.

7.- Secondo il rimettente questa complessiva disciplina violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost., in quanto in contrasto con i principi di ragionevolezza, di capacità contributiva e di uguaglianza.

7.1.- Quanto alla violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. per difetto di ragionevolezza, evidenzia che il legislatore non avrebbe considerato che la moltiplicazione della rendita vitalizia annua per il coefficiente di volta in volta fissato dai decreti ministeriali potrebbe generare una base imponibile esorbitante e sproorzionata.

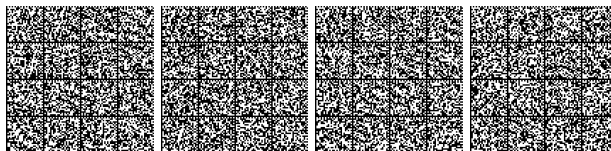
Tale effetto sarebbe riscontrabile nella vicenda in esame, in cui l'applicazione della disposizione censurata ha comportato che, a fronte di una rendita vitalizia annua pari a 18.000 euro, la base imponibile sulla quale applicare l'aliquota dell'otto per cento ai fini della determinazione dell'imposta di successione è pari a 2.700.000 euro, ciò in quanto, considerata l'età della beneficiaria (settantasette anni) e la data di apertura della successione (2016), il coefficiente applicabile per l'anno 2016 è stato fissato dal d.m. 21 dicembre 2015 nella misura di 150.

7.2.- Per il rimettente, inoltre, sarebbe violato anche l'art. 53, primo comma, Cost., perché non vi sarebbe alcuna proporzionale corrispondenza tra l'entità dell'imposta e il valore reale della base imponibile e si determinerebbero, invece, «effetti praticamente confiscatori».

7.3.- Infine, ritiene il giudice *a quo* che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost. anche per disparità di trattamento, in quanto avrebbe stabilito, per il calcolo della base imponibile dell'imposta sulla successione relativa alla rendita vitalizia, una disciplina analoga a quella applicata per la determinazione della base imponibile dell'imposta di successione relativa all'usufrutto vitalizio, sebbene si tratti di «due situazioni completamente diverse tra loro».

8.- Le questioni sono fondate per violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva di cui agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost., con assorbimento dell'ulteriore questione sulla disparità di trattamento.

La rendita vitalizia è disciplinata dagli articoli da 1872 a 1881 del codice civile; in particolare, l'art. 1872 cod. civ. ne individua i modi di costituzione, prevedendo che «può essere costituita a titolo oneroso, mediante alienazione di un bene mobile o immobile o mediante cessione di capitale. La rendita vitalizia può essere costituita anche per donazione o per testamento, e in questo caso si osservano le norme stabilite dalla legge per tali atti».



Agli effetti tributari, nel caso in cui la rendita vitalizia è costituita in forza di testamento, l'art. 17, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 346 del 1990, applicabile *ratione temporis*, determina la base imponibile dell'imposta sulle successioni assumendo «il valore che si ottiene moltiplicando l'annualità per il coefficiente applicabile, secondo il prospetto allegato al testo unico sull'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131».

In forza, poi, dell'art. 2, comma 48, lettera c), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, applicabile *ratione temporis*, l'imposta sulle successioni si determina applicando alla suddetta base imponibile aliquote differenti in considerazione dei rapporti tra il beneficiario e il de cuius. In particolare, per quanto di interesse, quando la devoluzione non avviene a favore del coniuge e dei parenti in linea retta o di fratelli e sorelle o, ancora, di altri parenti fino al quarto grado e degli affini in linea retta, nonché degli affini in linea collaterale fino al terzo grado, è prevista l'applicazione dell'aliquota dell'otto per cento.

Va precisato che al suddetto prospetto fa riferimento anche l'art. 14, comma 1, lettera c), dello stesso d.lgs. n. 346 del 1990 stabilendo, nel testo *ratione temporis* applicabile, che per il coefficiente ivi previsto è moltiplicata, sempre al fine della determinazione della base imponibile, l'annualità dell'usufrutto, calcolata però assumendo «il valore determinato a norma dell'art. 17 sulla base di annualità pari all'importo ottenuto moltiplicando il valore della piena proprietà per il saggio legale d'interesse».

Lo stesso schema è stato, peraltro, previsto identicamente anche per la determinazione della base imponibile dell'imposta di registro, in forza degli artt. 46 e 48 del d.P.R. n. 131 del 1986.

In sostanza, quindi, il legislatore ha ritenuto di utilizzare un medesimo prospetto dei coefficienti, di cui nessuna norma ha interamente chiarito però il metodo di calcolo, per la determinazione della base imponibile dell'imposta sulle successioni relativa sia alla rendita vitalizia sia all'usufrutto vitalizio, nonostante si tratti di due istituti diversi, venendo in causa un negozio da cui sorge un diritto di credito riferito a prestazioni periodiche, nel primo caso, un negozio che costituisce un diritto reale, nel secondo.

A parte il riferimento, contenuto nell'art. 17, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 346 del 1990, alla necessità di tenere conto dell'«età della persona alla cui morte essa deve cessare», il legislatore si è limitato, infatti, a prevedere che i coefficienti di calcolo devono essere modificati, mediante decreti ministeriali emanati annualmente, in ragione della misura del saggio legale degli interessi, in base a quanto previsto dall'art. 3, comma 164, della legge n. 662 del 1996, secondo cui i coefficienti «sono variati, in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi, con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 dicembre dell'anno in cui detta modifica è intervenuta. Le variazioni di cui al periodo precedente hanno efficacia anche, ai fini della determinazione della base imponibile relativamente alle rendite ed alle pensioni, per le successioni aperte e le donazioni fatte a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è pubblicato il decreto di variazione».

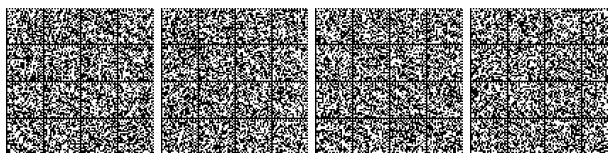
Nella sequenza storica dei prospetti di volta in volta allegati al d.P.R. n. 131 del 1986, cui rinvia la disposizione censurata, il coefficiente, che è sempre stato ripartito per classi di età, è risultato inversamente proporzionale al tasso di interesse, in quanto, dal punto di vista matematico attuariale, se il tasso di attualizzazione aumenta, il valore attuale diminuisce.

Si può ricordare, a titolo esemplificativo, che, per una persona di settantasette anni di età, il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 dicembre 2020 (Adeguamento delle modalità di calcolo dei diritti di usufrutto e delle rendite o pensioni in ragione della nuova misura del saggio di interessi), applicabile per l'anno 2021, aveva stabilito, in considerazione del tasso di interesse pari allo 0,01 per cento, che il coefficiente era addirittura pari a 3000; quello per l'anno 2023 (decreto del Ministro dell'economia e finanze 20 dicembre 2022, recante «Adeguamento delle modalità di calcolo dei diritti di usufrutto e delle rendite o pensioni in ragione della nuova misura del saggio legale di interessi»), in considerazione del tasso di interesse legale del cinque per cento, lo aveva fissato nella misura pari a 6.

In questi termini, la misura dell'imposta relativa alla rendita vitalizia è risultata enormemente penalizzata dalle sequenze di decreti con tasso inferiore all'uno per cento.

Questa distorsione è derivata dal fatto che i decreti ministeriali di volta in volta emanati in ragione della variazione del tasso legale degli interessi hanno stabilito i coefficienti di calcolo in modo identico sia per la rendita vitalizia che per l'usufrutto vitalizio.

Tuttavia, mentre la regola stabilita per la determinazione della base imponibile dell'imposta relativa all'usufrutto impone una moltiplicazione, al fine di stabilire il valore dell'annualità, del valore della nuda proprietà per il tasso di interesse, un'analogha previsione difetta per la rendita vitalizia.



Per l'usufrutto vitalizio, pertanto, la moltiplicazione per il tasso di interesse, quando questo è inferiore all'unità, determina una notevole diminuzione dell'importo cui applicare il coefficiente: ad esempio, nel caso di un tasso pari allo 0,01 per cento, si otterrà un valore pari a un centesimo della nuda proprietà.

Nel caso della rendita vitalizia, invece, non c'è alcuna necessità di determinare il valore annuale della stessa, già noto in re ipsa, per cui la moltiplicazione per il coefficiente stabilito dal ricordato prospetto avviene direttamente senza la mediazione della moltiplicazione per il tasso di interesse.

Il criterio, pertanto, non ha creato criticità nel momento in cui la regola è stata introdotta, poiché i tassi di interesse erano, e sono stati per lungo tempo, superiori all'unità, ma è entrato in crisi nel momento in cui storicamente si è determinato un tasso inferiore all'unità, conducendo a risultati abnormi.

Emblematica da questo punto di vista è la descritta vicenda del giudizio principale: la legataria, una signora di settantasette anni, avrebbe dovuto corrispondere subito, dal momento che l'imposta di successione è una imposta (in senso lato) di tipo patrimoniale che si applica al momento del trasferimento mortis causa, la cifra di 216.000 euro, pari a ben dodici annualità della rendita; con il risultato paradossale che avrebbe potuto godere della rendita, una volta assolta l'imposta, solo a partire da una età superiore all'attuale aspettativa media di vita.

8.1.- Al fine di entrare nel merito delle questioni e di valutare i motivi di incompatibilità costituzionale di un tale assetto normativo, è opportuno premettere una breve sintesi dell'evoluzione del principio di capacità contributiva, che non costituisce una sorta di "scatola vuota", come temeva la prima dottrina che se ne era occupata.

Questa Corte ben presto, infatti, ha avuto modo di sviluppare le numerose implicazioni del principio sancito dall'art. 53, primo comma, Cost., sul piano della disciplina sostanziale dell'imposizione fiscale, attraverso molteplici declaratorie di illegittimità costituzionale, che hanno riguardato, in particolare: la retroattività delle leggi tributarie (sentenza n. 44 del 1966); le presunzioni fiscali (sentenza n. 103 del 1967); gli istituti del responsabile e del sostituto di imposta (sentenza n. 120 del 1972); la necessità del collegamento fra presupposto economico e prestazione imposta (sentenza n. 131 del 1973); la coerenza interna del tributo (sentenza n. 42 del 1980).

8.2.- Una volta esaurita, in linea di massima, questa fase, che ha ruotato intorno alla concretizzazione, in relazione ai vari istituti del diritto tributario, del contenuto più sostanzialmente garantistico del principio di capacità contributiva, questa Corte ha ricollocato la problematica relativa alla concretizzazione dell'art. 53 Cost., declinandola prevalentemente all'interno della dimensione dell'eguaglianza tributaria, soprattutto partendo dal divieto di discriminazione qualitativa dei redditi, giungendo ad alcune significative dichiarazioni di illegittimità costituzionale (in particolare, tra queste, le sentenze n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012).

La sentenza n. 262 del 2020, ricostruendo questa evoluzione, ha, infatti, precisato che costituisce «principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che il controllo "in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.", si riconduce a un "giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico" (sentenza n. 116 del 2013; ma anche, *ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015, n. 223 del 2012, n. 111 del 1997, nonché, in senso analogo, già sentenza n. 42 del 1980)».

8.3.- La giurisprudenza costituzionale ha anche riconosciuto che l'evolversi dei tempi incide sui fenomeni tributari e quindi sull'interpretazione del principio di capacità contributiva.

Infatti, ha precisato, anche in considerazione dell'evoluzione verso la digital economy, che, «in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica» (sentenza n. 288 del 2019).

Da questo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale ha sviluppato una lettura del principio di capacità contributiva che lo «adegua, nella prospettiva dell'uguaglianza e della solidarietà insite nel dovere inderogabile di concorrere alle pubbliche spese, alla moderna evoluzione dei dinamismi economici in un contesto in cui la ricchezza può sfuggire agli inquadramenti più tradizionali. Infatti, il principio di capacità contributiva, così inteso, è stato in grado di intercettare nuove forme di ricchezza: ha condotto, ad esempio, a ritenere non "implausibile che il legislatore, nell'ambito di un periodo di crisi e nella comparazione con il mercato industriale, abbia desunto dall'appartenenza al mercato finanziario" uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, rilevante ai fini di un temporaneo intervento fiscale anticongiunturale, dati i "connotati di tipo oligopolistico" di tale mercato, da cui consegue "che le imprese in esso operanti dispongono di un significativo potere di mercato, derivante anche da un certo grado (variabile in relazione ai servizi e ai settori) di anelasticità della domanda" (sentenza n. 288 del 2019). Nello stesso senso, nella sentenza n. 10 del 2015 si è ritenuto di per sé non illegittimo che un tributo - risultato poi costituzionalmente illegittimo per un altro



profilo - potesse perseguire lo scopo di colpire un indice di capacità contributiva ravvisato nella “eccezionale redditività dell’attività economica per gli operatori del petrolio” registrata in una “complessa congiuntura economica”» (sentenza n. 111 del 2024).

8.3.1.- In questa prospettiva è stata anche valorizzata, in forza del suo ricollegarsi ai doveri inderogabili di solidarietà, la funzione sociale che può rivestire l’imposizione fiscale: lo stesso principio di capacità contributiva, del resto, è collocato dalla Costituzione nel Titolo IV, quindi nell’ambito dei «Rapporti politici», a significare che obiettivi di politica economica, non solo in termini di redistribuzione della ricchezza in ossequio al principio di progressività, possono caratterizzare il prelievo tributario.

Questa Corte, infatti, nella sentenza sull’imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate, la cosiddetta sugar tax, nel respingere le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., ha affermato che tale imposta persegue il «contrasto di condotte - dei singoli e delle imprese - incidenti negativamente sulla salute», «mediante il disincentivo della commercializzazione e del consumo di specifici prodotti ritenuti dannosi appunto per la salute, il cui eccessivo utilizzo può, pertanto, generare anche un aggravio di spesa pubblica, connesso alla conseguente necessità di assicurare appropriate cure attraverso il Servizio sanitario nazionale» (sentenza n. 49 del 2024).

La sugar tax, quindi, è stata giustificata nella sua finalità di disincentivo al fine di ridurre e compensare la spesa della sanità pubblica, ammettendo che il sistema fiscale possa essere selettivo in presenza di una tale giustificazione: la salute delle persone, tutelata come «diritto fondamentale» dalla Costituzione (art. 32), è infatti suscettibile di essere protetta anche attraverso il tributo, ovvero lo strumento solidaristico per antonomasia.

In termini non dissimili, è stato considerato che i cosiddetti tributi ambientali si radicano «nella doverosità, sul piano costituzionale, di una diffusa tutela dell’ambiente quale bene comune» (sentenza n. 82 del 2021) e riflettono, anche nell’interesse delle future generazioni, «il principio di derivazione comunitaria “chi inquina paga”» (sentenza n. 52 del 2022).

8.4.- Tale legame fra i vincoli di solidarietà e l’imposizione fiscale, tuttavia, non ha mai condotto alla svalutazione del principio di capacità contributiva nel senso di renderlo indifferente alla manifestazione di una forza economica.

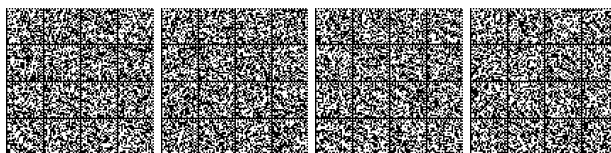
Significativa da questo punto di vista è la sentenza che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’applicazione dell’imposta municipale propria (IMU) agli immobili occupati abusivamente, in quanto «è irragionevole affermare che sussista la capacità contributiva del proprietario che abbia subito l’occupazione abusiva di un immobile che lo renda inutilizzabile e indisponibile e si sia prontamente attivato per denunciarne penalmente l’accaduto» (sentenza n. 60 del 2024).

Eguale rilevante è la sentenza n. 111 del 2024, che, sebbene relativa a un’imposizione straordinaria giustificata da forti esigenze solidaristiche emerse a seguito di eventi straordinari come la crisi ucraina, ha avuto cura di precisare che nella valutazione del bilanciamento operato dal legislatore occorre, pur in questi casi eccezionali, «quanto meno il rispetto di una soglia essenziale di non manifesta irragionevolezza, oltre la quale lo stesso dovere tributario finirebbe per smarrire la propria giustificazione in termini di solidarietà, risolvendosi invece nella prospettiva della mera soggezione al potere statale», giungendo così a ritenere costituzionalmente illegittima «[l’]inclusione, nella base imponibile del contributo straordinario, delle accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive».

9.- La ricostruzione dell’assetto cui è giunta la giurisprudenza costituzionale consente ora di ritornare funditus sulle questioni sollevate sull’imposizione sulle rendite vitalizie, che, così come determinata dalla norma censurata, non solo si dimostra arbitraria rispetto al presupposto assunto come indice di capacità contributiva, ma si presenta anche priva di ogni ragionevole giustificazione.

È pur vero, da un lato, che l’imposta sulle successioni e donazioni «è giustificata dall’arricchimento dell’erede o del beneficiario e quindi in ragione della capacità contributiva di questi ultimi, che risulta nuova e autonoma anche rispetto alle imposte a suo tempo versate dal dante causa» (sentenza n. 54 del 2000) e che, dall’altro, «al legislatore spetta un’ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s’ispira l’attività di imposizione fiscale» (sentenza n. 108 del 2023), essendogli consentito, «sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all’obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza» (*ex plurimis*, sentenza n. 111 del 1997).

Tuttavia, la norma censurata produce, nelle descritte condizioni di tassi di interesse inferiori all’unità, una situazione fiscale che si profila «come estrema» (sentenza n. 180 del 2025), non solo in quanto determina un effetto che appare, considerata l’attuale aspettativa di vita, addirittura peggiore di quello “confiscatorio” lamentato dal rimettente - nel senso che l’imposizione fiscale può superare largamente il valore del legato - ma anche del tutto privo di una benché minima giustificazione razionale.



Infatti, essa produce l'effetto di "distruggere" fiscalmente un istituto, come il legato di rendita vitalizia, che si è tradizionalmente sviluppato anche verso una funzione sociale, rispondendo all'esigenza di esprimere, post mortem, vincoli di gratitudine o di solidarietà verso persone estranee allo stretto ambito familiare ritenute, a vario titolo, meritorie, come caregivers o persone impegnate in attività di solidarietà sociale o semplicemente bisognose.

La norma censurata, in questi termini, sconfinava quindi nella manifesta arbitrarietà e deve essere ricondotta all'interno del rispetto dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva.

10.- Lo stesso legislatore, del resto, si è avveduto del contrasto con la Costituzione di un simile assetto.

Nella relazione illustrativa all'atto del Governo n. 171 del 2024 (concernente lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 9 aprile 2024) chiarisce che «[l']intervento, operato nell'ottica di razionalizzare la disciplina dell'imposta, intende evitare che l'oscillazione della misura del saggio legale degli interessi possa comportare, ai fini del calcolo della base imponibile della rendita, risultati non conformi al principio costituzionale di capacità contributiva nelle annualità in cui il saggio legale d'interesse è particolarmente basso e i coefficienti per l'attualizzazione della rendita risultano particolarmente elevati e tali da determinare risultati manifestamente non coerenti con la realtà economica».

Anche la relazione tecnica relativa al medesimo atto del Governo pone in evidenza che «[l]a *ratio* dell'intervento è quella di evitare che le oscillazioni della misura del saggio legale degli interessi possano comportare, ai fini del calcolo della base imponibile, risultati non conformi al principio costituzionale di capacità contributiva».

10.1.- L'art. 1, comma 1, lettera *r*), del d.lgs. n. 139 del 2024 ha quindi modificato l'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, nei termini seguenti: «1. La base imponibile, relativamente alle rendite e pensioni comprese nell'attivo ereditario, è determinata assumendo:

a) il valore pari a quaranta volte l'annualità se si tratta di rendita perpetua o a tempo indeterminato;

b) il valore attuale dell'annualità, calcolato al saggio legale di interesse, se si tratta di rendita o pensione a tempo determinato; se è prevista la cessazione per effetto della morte del beneficiario o di persona diversa, il valore non può superare quello determinato a norma della lettera *c*) con riferimento alla durata massima;

c) il valore che si ottiene moltiplicando l'annualità per il coefficiente indicato nel prospetto allegato al presente testo unico, in relazione all'età della persona alla cui morte essa deve cessare, se si tratta di rendita o pensione vitalizia; in caso di rendita o pensione costituita congiuntamente a favore di più persone si tiene conto dell'età del meno giovane dei beneficiari se è prevista la cessazione con la morte di uno qualsiasi di essi, dell'età del più giovane se vi è diritto di accrescimento fra loro; se è prevista la cessazione per effetto della morte di persona diversa dai beneficiari si tiene conto dell'età di questa.

1-bis. Il prospetto dei coefficienti allegato al presente testo unico e il valore del multiplo dell'annualità indicato al comma 1, lettera *a*), sono variati in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 dicembre dell'anno in cui detta modifica è intervenuta. Le variazioni di cui al primo periodo hanno efficacia per le successioni aperte e le donazioni fatte a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è pubblicato il decreto di variazione.

1-ter. Ai fini della determinazione dei valori di cui ai commi 1 e *1-bis* non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento».

In sostanza, per quanto riguarda le modalità di calcolo dell'imposta sulle successioni e donazioni relativa alla rendita vitalizia, il legislatore ha compiuto tre significative modifiche:

a) in primo luogo, ha previsto che il prospetto dei coefficienti cui fare riferimento per il calcolo dell'imposta non è più quello allegato al d.P.R. n. 131 del 1986, ma quello allegato al testo unico;

b) in secondo luogo, ha stabilito che il prospetto dei coefficienti viene variato in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In precedenza, la variazione del prospetto dei coefficienti allegato al d.P.R. n. 131 del 1986, cui faceva richiamo l'originario testo dell'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, era prevista dall'art. 3, comma 164, della legge n. 662 del 1996 che, di conseguenza, è ora stato abrogato;

c) infine, ed è la novità più rilevante per quanto qui interessa, ha fissato un limite al saggio di interesse legale cui si deve fare riferimento per la modifica del prospetto dei coefficienti: al tal fine, infatti, «non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento».



In questo modo viene evitato l'effetto indebito che si verificava, per quanto prima evidenziato, quando il tasso di interesse era inferiore all'unità: in effetti, ad esempio, applicando questo criterio, nel caso oggetto del giudizio principale, la moltiplicazione del valore annuale della rendita sarebbe avvenuta per 12 anziché per 150.

10.2.- Il medesimo decreto legislativo ha anche introdotto, con l'art. 9, una disciplina intertemporale di applicazione delle modifiche apportate.

In particolare, ha innanzitutto precisato, al comma 3, che «[l]e disposizioni di cui al presente decreto hanno effetto a partire dal 1° gennaio 2025 e si applicano agli atti pubblici formati, agli atti giudiziari pubblicati o emanati, alle scritture private autenticate o presentate per la registrazione a partire da tale data, nonché alle successioni aperte e agli atti a titolo gratuito fatti a partire da tale data».

Nel successivo comma 4 ha poi stabilito le regole per la disciplina anteriore, prevedendo che «[p]er le rendite costituite anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto nonché per le successioni aperte e le donazioni fatte anteriormente a tale data, ai fini della determinazione della base imponibile delle rendite vitalizie di cui all'articolo 46, comma 2, lettera c), del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 e all'articolo 17, comma 1, lettera c), del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, relativamente alle quali i relativi rapporti non sono esauriti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove il tasso di interesse legale risulta uguale o inferiore allo 0,1 per cento, si assumono i coefficienti risultanti dal prospetto allegato al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 21 dicembre 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2015».

Ne consegue che, ai fini delle imposte sulle successioni e donazioni, per quanto riguarda le rendite costituite anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto, per i periodi in cui il tasso di interesse legale era uguale o inferiore allo 0,1 per cento, occorre tenere conto dei coefficienti risultanti dal prospetto allegato al d.m. 21 dicembre 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2015; per i periodi in cui, invece, il tasso di interesse legale era superiore allo 0,1 per cento, è implicito che continua ad applicarsi il precedente regime e quindi i coefficienti di volta in volta previsti e allegati al d.P.R. n. 131 del 1986, cui faceva richiamo l'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990.

10.3.- La vicenda posta all'attenzione di questa Corte rientra, come rileva il rimettente, in quest'ultimo regime, in quanto il tasso applicabile al momento dell'apertura della successione (2016), era dello 0,2 per cento, ovvero quello stabilito dal d.m. 21 dicembre 2015, di cui si prevede l'applicazione nei casi di tasso di interesse uguale o inferiore allo 0,1 per cento.

In questi termini la disciplina intertemporale non solo non incide sui vulnera costituzionali prima evidenziati, ma nemmeno è idonea a superarli per i periodi che considera, il che impone di intervenire anche attraverso dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale.

11.- Deve quindi essere, innanzitutto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, nel testo applicabile prima della suddetta modifica, nella parte in cui non prevede che, ai fini della determinazione del valore di cui al comma 1, lettera c), non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento.

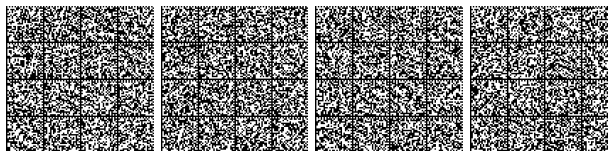
Tale misura, selezionata dal legislatore per la disciplina a regime, appare infatti una grandezza pre-data idonea a costituire un punto di riferimento già presente nell'ordinamento (*ex multis*, sentenze n. 31 del 2025, n. 128, n. 90 e n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022) utilizzabile al fine di ricondurre la norma censurata a una non irragionevole correlazione con il principio di capacità contributiva.

Al tasso del 2,5 per cento si sono riferiti i prospetti ministeriali del periodo 2004-2007 che prevedevano, per l'età fra i settantasei e i settantotto anni, un moltiplicatore pari a 12 (ben differente da quello di 150 applicabile altrimenti al caso oggetto del giudizio principale).

Si tratta di una soluzione empirica, seguita dallo stesso legislatore nella sua discrezionalità, che riporta a una dimensione non irragionevole la misura dell'imposta, anche se, più in generale, sarebbe certamente auspicabile un intervento normativo che calibrasse con criteri conoscibili e razionalmente giustificabili, anche quanto al metodo di calcolo, l'imposizione fiscale sulle rendite vitalizie.

11.1.- Alla stessa conclusione si deve pervenire, estendendo in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la medesima dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale anche all'art. 46 del d.P.R. n. 131 del 1986, che contiene, ai fini della determinazione della base imponibile dell'imposta di registro relativa alla rendita vitalizia, una disposizione esattamente identica a quella censurata.

11.2.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale, inoltre, non può non riguardare lo stesso criterio utilizzato per la soluzione intertemporale, individuato per le fattispecie in cui il tasso di interesse è pari o inferiore allo 0,1 per cento, per le quali si prevede che trovi applicazione la Tabella dei coefficienti di cui al prospetto allegato al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 dicembre 2015.



Proprio tale Tabella è quella applicabile al caso in esame e che restituisce, come si è visto, risultati abnormi e non conformi ai principi di ragionevolezza e capacità contributiva.

Peraltro, risulta contraddittorio che il limite del 2,5 per cento, applicabile per il futuro, una volta individuato dallo stesso legislatore quale criterio idoneo a ricondurre il sistema a ragionevolezza, non venga applicato anche per le situazioni pendenti per le quali, parimenti, si pone il medesimo problema.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 139 del 2024.

11.3.- Va, infine, precisato che con il decreto legislativo 1° agosto 2025, n. 123 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposta di registro e di altri tributi indiretti) il legislatore ha riordinato in un unico corpus normativo le disposizioni legislative vigenti in materia di imposta di registro e altri tributi indiretti. Il testo unico è entrato in vigore il 13 agosto 2025, ma con efficacia differita al 1° gennaio 2027.

La disposizione di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, come modificata, è stata trasfusa nell'art. 102 del citato testo unico.

In particolare, i commi da 2 a 4 prevedono:

«2. Il prospetto dei coefficienti di cui all'allegato 4 al presente testo unico e il valore del multiplo dell'annualità indicato al comma 1, lettera *a*), sono variati in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 dicembre dell'anno in cui detta modifica è intervenuta. Le variazioni di cui al primo periodo hanno efficacia per le successioni aperte e le donazioni fatte a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è pubblicato il decreto di variazione.

3. Ai fini della determinazione dei valori di cui ai commi 1 e 2 non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento.

4. Per le rendite costituite anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139, nonché per le successioni aperte e le donazioni fatte anteriormente a tale data, ai fini della determinazione della base imponibile delle rendite vitalizie di cui al comma 1, lettera *c*), e all'articolo 50, comma 2, lettera *c*), relativamente alle quali i relativi rapporti non sono esauriti alla data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo, laddove il tasso di interesse legale risulta uguale o inferiore allo 0,1 per cento, si assumono i coefficienti risultanti dal prospetto allegato al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 21 dicembre 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2015».

Va posto in evidenza che il comma 4 dell'art. 102 del citato testo unico regola la disciplina transitoria sia con riferimento alla determinazione della base imponibile dell'imposta sulle successioni e donazioni relativa alla rendita vitalizia, di cui al comma 1, lettera *c*) del medesimo articolo, che quella dell'imposta di registro di cui all'art. 50, comma 2, lettera *c*), del medesimo decreto legislativo.

Il comma 4, pertanto, in quanto ha trasfuso nel suddetto testo unico la disciplina transitoria di cui all'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 139 del 2024 cui si è sopra fatto riferimento, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale, per le stesse ragioni già prima illustrate (*supra*, punto 11.2.).

11.4.- Per analoghe ragioni si deve, da ultimo, dichiarare l'illegittimità costituzionale in via consequenziale anche dell'art. 50, comma 8, del d.lgs. n. 123 del 2025, che ha trasfuso nel testo unico la disposizione di cui all'art. 46 del d.P.R. n. 131 del 1986 contenente una disposizione analoga, riguardante l'imposta di registro relativa alla rendita vitalizia.

La disposizione di cui al comma 8 dell'art. 50 è infatti del seguente tenore:

«Per le rendite costituite anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139, nonché per le successioni aperte e le donazioni fatte anteriormente a tale data, ai fini della determinazione della base imponibile delle rendite vitalizie di cui al comma 2, lettera *c*), e all'articolo 102, comma 1, lettera *c*), relativamente alle quali i relativi rapporti non sono esauriti alla data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo, laddove il tasso di interesse legale risulta uguale o inferiore allo 0,1 per cento, si assumono i coefficienti risultanti dal prospetto allegato al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 21 dicembre 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2015».

Pertanto, poiché la disposizione è analoga a quella di cui all'art. 46 del d.P.R. n. 131 del 1986, anche di essa deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), nel testo applicabile prima della modifica di cui all'art. 1, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139 (Disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA), nella parte in cui non prevede che, ai fini della determinazione del valore di cui al comma 1, lettera c), del medesimo articolo, non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 46 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui non prevede che, ai fini della determinazione del valore di cui al comma 2, lettera c), del medesimo articolo, non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 139 del 2024;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 102, comma 4, del decreto legislativo 1º agosto 2025, n. 123 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposta di registro e di altri tributi indiretti);

5) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 50, comma 8, del d.lgs. n. 123 del 2025.

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

F.to:

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

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260089

n. 90

Sentenza 24 marzo - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Toscana - Materiali ornamentali estratti nell'area apuo-versiliese - Vincolo alla lavorazione di almeno il 50% nel sistema produttivo locale - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza, della libertà di circolazione delle merci e dei servizi nonché della libertà di iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52, artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14.
- Costituzione, artt. 41, 117, secondo comma, lettera e), e 120, primo comma.

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. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52 (Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, 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 Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti 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.- Con ricorso iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2025, notificato il 24 ottobre 2025 e depositato in pari data, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52 (Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011), in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettera *e*), e 120, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Le disposizioni sono impugnate in quanto, pur nei tratti distintivi che le caratterizzano, tutte vincolano a lavorare nel sistema produttivo locale almeno il cinquanta per cento dei materiali ornamentali estratti nell'area apuo-versiliese.

1.2.- Tali previsioni, nell'incidere «in maniera sostanziale sull'organizzazione produttiva delle imprese e sulle dinamiche concorrenziali del settore» e nel compromettere «l'effettiva parità concorrenziale tra le imprese insediate nel territorio regionale e quelle localizzate al di fuori di esso», contrasterebbero, in primo luogo, con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

Le disposizioni impuginate ostacolerebbero, inoltre, la libera circolazione delle merci e dei servizi, in violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

Infine, la disciplina in esame sarebbe lesiva dell'art. 41 Cost., poiché inciderebbe «direttamente sull'organizzazione produttiva delle imprese del settore» e produrrebbe «effetti restrittivi sulla concorrenza», «alterando l'equilibrio competitivo tra operatori regionali ed extra-regionali», senza che si possa riscontrare alcun «nesso diretto e necessario» con le finalità di riduzione dell'impatto ambientale richiamate nel preambolo della legge.

2.- Con atto depositato il 3 dicembre 2025, si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

2.1.- In linea preliminare, le questioni sarebbero inammissibili, in quanto attinenti alle scelte discrezionali, tutt'altro che arbitrarie, del legislatore regionale.

Sarebbero poi inammissibili i motivi di impugnazione che vertono sugli artt. 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025, in quanto sprovvisti di un adeguato supporto argomentativo.

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

La disciplina impugnata avrebbe lo scopo di salvaguardare la compatibilità ambientale di un patrimonio unico al mondo, senza esorbitare, secondo la Regione resistente, dai limiti della competenza legislativa regionale residuale in materia di cave.

La normativa in esame, senza produrre effetti distorsivi sulla concorrenza, si limiterebbe a regolare «l'esercizio dell'attività estrattiva del marmo apuano in relazione alla sostenibilità degli impatti su risorsa e territorio» con esclusivo riguardo al materiale ornamentale. Il legislatore regionale non avrebbe, pertanto, elevato un'indiscriminata barriera all'ingresso e non avrebbe imposto oneri sproporzionati per un normale operatore economico.



3.- In prossimità dell'udienza pubblica, tanto il ricorrente quanto la resistente hanno depositato memoria illustrativa, ribadendo le conclusioni già rassegnate.

3.1.- Il ricorrente, in particolare, ha chiesto di rigettare le eccezioni preliminari sollevate dalla difesa regionale e, nel merito, ha evidenziato che le disposizioni impugnate introducono un «vincolo strutturale particolarmente incisivo», favorendo le imprese già stabilmente insediate sul territorio e influenzando la possibilità di libera commercializzazione.

Non si ravviserebbe alcun nesso di necessità e di proporzionalità con i dichiarati obiettivi di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile e, pertanto, l'ingerenza nell'esercizio della libera concorrenza e dell'attività di impresa sarebbe ingiustificata e sproporzionata.

3.2.- La Regione resistente, dal canto suo, ha replicato che la disciplina impugnata contempera la libertà di esercizio dell'impresa con altri valori primari, «quali la salvaguardia e il corretto utilizzo del territorio e delle risorse, la tutela dell'ambiente, la salubrità dei cittadini», senza alterare la concorrenza né limitare gli scambi.

Nel regolare in maniera omogenea le cave pubbliche e le cave private, le previsioni in esame perseguirebbero l'unico obiettivo di tutelare e valorizzare una risorsa unica al mondo e attuerebbero un bilanciamento ragionevole e proporzionato tra i contrapposti interessi.

4.- All'udienza pubblica, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

5.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 39 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025, denunciandone il contrasto con gli artt. 41, 117, secondo comma, lettera e), e 120, primo comma, Cost.

6.- La disciplina regionale sottoposta al vaglio di questa Corte si prefigge, nel suo complesso, di «dettare norme che perseguano un complessivo incremento delle lavorazioni di qualità in filiera corta di tutto il materiale lapideo ornamentale estratto» (punto 10 del preambolo).

Le disposizioni impugnate hanno il loro antecedente nella regolamentazione dettata dall'art. 38 della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014), che già tendeva a favorire «la lavorazione del materiale da taglio nel sistema produttivo della filiera locale - con il conseguente incentivo a generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture - esclusivamente in riferimento all'attività estrattiva esercitata sui beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale» (punto 8 del preambolo alla legge reg. Toscana n. 52 del 2025).

Come rimarca il ricorrente, tali previsioni si inquadravano in un peculiare contesto e rispondevano a una *ratio* altrettanto peculiare. L'assunzione dell'impegno rappresentava «per le attività estrattive il cui termine era in scadenza tra i sette ed i venticinque anni dal 31 ottobre 2016, la "conditio sine qua non" per aumentare la durata del titolo abilitativo in essere, o per ottenere il rilascio di un nuovo provvedimento con scadenza prolungata, comunque non superiore a venticinque anni dal 31 ottobre 2016» (punto 9 del medesimo preambolo).

Con l'intervento riformatore del 2025, si prevede «che anche il rilascio delle nuove concessioni per l'esercizio dell'attività estrattiva sui beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale sia subordinato alla stipula di una convenzione che assicuri l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale» (punto 11 del richiamato preambolo).

Inoltre, allo scopo di rendere omogenea la disciplina applicabile, «si prevedono specifiche disposizioni sia per quanto concerne l'attività estrattiva esercitata nelle "cave miste" - ovvero quelle che vedono la compresenza di agro marmifero e bene stimato - sia per quella esercitata nei siti in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune» (punto 12 del preambolo).

7.- In quest'orizzonte si collocano le disposizioni regionali che il ricorrente sospetta di illegittimità costituzionale.

7.1.- In particolare, l'art. 4, comma 2, della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 sostituisce l'art. 35, comma 6, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015 e stabilisce che il rilascio della concessione per l'attività estrattiva dei beni che appartengono al patrimonio indisponibile comunale nell'ambito del distretto apuo-versiliese sia subordinato non solo alla già prevista approvazione del progetto definitivo dell'attività estrattiva, corredato da tutti gli elaborati, ma anche a un ulteriore presupposto: la «stipula di una convenzione che assicuri l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale, da dimostrarsi mediante un sistema di tracciabilità del prodotto che ne dia garanzia effettiva e con l'eventuale impegno allo sviluppo di un progetto di interesse generale per il territorio che, attraverso nuovi investimenti, sia in grado di generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture».



7.2.- L'art. 5, comma 1, della medesima legge reg. Toscana n. 52 del 2025 inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 35-*bis* della legge reg. Toscana n. 35 del 2015, che reca «Disposizioni per la coltivazione di siti estrattivi in cui sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune e altri beni [...]».

La disposizione impugnata disciplina, in particolare, i «siti estrattivi in cui l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune non è prevalente» e sancisce, in primo luogo, l'applicazione dell'art. 35-*bis* 1 della legge reg. Toscana n. 35 del 2015, introdotto dall'art. 6, comma 1, della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 (art. 35-*bis*, comma 2-*bis*, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

In virtù di tale rinvio, il progetto definitivo deve contemplare «un piano di utilizzo dei materiali che attesti l'impegno ad avvalersi del sistema produttivo locale per la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio complessivamente estratto» e l'autorizzazione deve contenere prescrizioni idonee a salvaguardare il rispetto di tale impegno.

Il medesimo art. 5, comma 1, puntualizza, inoltre, che «la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale è calcolata sul sito estrattivo unitario» (art. 35-*bis*, comma 2-*bis*, secondo periodo, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

L'art. 5, comma 2, della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 concerne, invece, i siti estrattivi in cui l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune risulta prevalente e aggiunge un nuovo periodo all'art. 35-*bis*, comma 3, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015, specificando che, anche in questa fattispecie, l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale dev'essere calcolato sul sito estrattivo unitario.

7.3.- Il successivo art. 6 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 colloca nella legge reg. Toscana n. 35 del 2015 il già citato art. 35-*bis* 1, riguardante i siti estrattivi in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune, e prevede quale contenuto imprescindibile del progetto definitivo un «piano di utilizzo dei materiali che attesti l'impegno ad avvalersi del sistema produttivo locale per la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio complessivamente estratto» (art. 35-*bis* 1, comma 1, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

L'autorizzazione racchiude anche le prescrizioni volte ad assicurare l'osservanza di tale impegno (art. 35-*bis* 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

7.4.- L'art. 9 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 integra la disciplina dell'art. 38 della legge reg. Toscana n. 35 del 2015, relativa alle autorizzazioni e alle concessioni esistenti, e inserisce il comma 6-*ter*, che riguarda i siti estrattivi in cui sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune e altri beni. Anche in tale fattispecie, l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale è calcolato sul sito estrattivo unitario (art. 38, comma 6-*ter*, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

Le previsioni in esame non si applicano alle convenzioni sottoscritte prima dell'entrata in vigore della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 (art. 38, comma 6-*ter*, secondo periodo, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

7.5.- Infine, il successivo art. 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 inserisce l'art. 58-*quater* nella legge reg. Toscana n. 35 del 2015 e differisce al 1° gennaio 2035 l'entrata in vigore delle disposizioni riguardanti l'impegno a lavorare nel circuito locale il materiale proveniente dai siti estrattivi in cui l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune non è prevalente (art. 35-*bis*, comma 2-*bis*, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015) e dai siti estrattivi in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune (art. 35-*bis* 1 della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

Al 1° gennaio 2035 è differita anche l'entrata in vigore delle previsioni (art. 21, comma 1, lettera g-*bis*, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015), che impongono al comune di sospendere l'autorizzazione in caso d'inosservanza dell'impegno a lavorare in loco i materiali dei siti estrattivi del distretto apuo-versiliese in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune.

8.- Il ricorrente prospetta, sotto molteplici profili, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni ora illustrate, sul presupposto che esse impongano «l'obbligo di sottoporre a lavorazione nel sistema produttivo locale almeno il 50 per cento dei materiali estratti nell'area Apuo-Versiliese (marmo di Carrara)».

8.1.- In primo luogo, la disciplina regionale lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), che include la «disciplina delle procedure di gara e dei criteri di aggiudicazione» e non tollera «interventi regionali difformi, anche se motivati da finalità di carattere ambientale o sociale».

Ad avviso del ricorrente, la normativa impugnata inciderebbe «in maniera sostanziale sull'organizzazione produttiva delle imprese e sulle dinamiche concorrenziali del settore» e confliggerebbe con «i principi di apertura del mercato e di parità di trattamento».

8.2.- Le disposizioni impuginate si porrebbero altresì in contrasto con l'art. 120, primo comma, Cost., in quanto determinerebbero «un ostacolo alla libera circolazione delle merci e dei servizi».



8.3.- Infine, le previsioni censurate sarebbero lesive dell'art. 41 Cost. Nell'impedire agli operatori economici la libera scelta dei luoghi di trasformazione dei materiali e nell'introdurre «un vincolo territorialmente rigido e generalizzato», tali disposizioni inciderebbero, infatti, «direttamente sull'organizzazione produttiva delle imprese del settore» e non sarebbero né «strettamente necessarie» né «proporzionate rispetto all'obiettivo di tutela ambientale perseguito», obiettivo solo genericamente enunciato.

9.- In limine, la parte resistente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto un duplice profilo.

L'impugnazione investirebbe le scelte discrezionali del legislatore regionale, adottate nell'esercizio della competenza riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost. in materia di cave, e non sarebbe comunque avvalorata da argomenti adeguati con riferimento agli artt. 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025.

Nessuna di tali eccezioni può essere accolta.

9.1.- Le doglianze si appuntano sulla violazione delle regole che presiedono al riparto delle competenze tra Stato e regioni e non hanno alcuna attinenza con l'apprezzamento discrezionale che spetta al legislatore regionale nell'ambito delle sue attribuzioni.

Quanto alla ragionevolezza del bilanciamento attuato, è profilo che involge il merito delle questioni e che, unitamente al merito, dev'essere esaminato.

9.2.- Le censure sono poi corroborate da un'argomentazione adeguata, che analizza ciascuna disposizione e illustra le ragioni del contrasto con i precetti costituzionali evocati, in modo tutt'altro che apodittico e lacunoso.

Le previsioni impugnate, pur nei tratti distintivi che le caratterizzano, sono accomunate dal vincolo di lavorazione in loco del cinquanta per cento del materiale estratto e intervengono a modulare questo vincolo anche *ratione temporis*. Nel particolare assetto definito dall'inscindibile connessione di tutte le disposizioni in esame, l'una complementare e consequenziale all'altra, risiede il vulnus denunciato e non può che essere unitaria la disamina devoluta a questa Corte.

10.- Le questioni possono essere dunque scrutinate nel merito e si rivelano fondate, in riferimento a tutti i parametri evocati.

11.- Le disposizioni regionali violano, anzitutto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

11.1.- Al predetto titolo di competenza, che non presenta «i caratteri di una materia di estensione certa» e si configura come funzione destinata a esercitarsi sui più diversi oggetti (sentenza n. 401 del 2007, punto 6.7. del Considerato in diritto), questa Corte riconduce, in primo luogo, le misure antitrust, che hanno di mira gli atti e i comportamenti delle imprese idonei a incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano modalità di controllo e di sanzione (sentenza n. 45 del 2010, punto 4.1. del Considerato in diritto).

La nozione di «tutela della concorrenza» riflette la nozione di concorrenza operante in ambito europeo (sentenza n. 136 del 2025, punto 4.4.1. del Considerato in diritto) e, nella sua accezione dinamica, «giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004, punto 4 del Considerato in diritto).

La «tutela della concorrenza», pertanto, si declina pure come «promozione della competizione tra le imprese» (sentenza n. 36 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto) e, in questa prospettiva, abbraccia anche le misure finalizzate ad assicurare la «concorrenza nel mercato», eliminando «limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (sentenza n. 44 del 2023, punto 3.2.1. del Considerato in diritto).

Alla promozione della concorrenza cooperano anche gli interventi volti a garantire la «concorrenza per il mercato» (sentenza n. 36 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto), strutturando le procedure concorsuali in modo da assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici e l'estensione «dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi» (sentenza n. 83 del 2018, punto 1.3. del Considerato in diritto). Alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in esame devono essere ascritte, pertanto, «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione» (sentenza n. 186 del 2010, punto 4.1. del Considerato in diritto).

La Costituzione ha demandato allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza in modo uniforme sul territorio nazionale e tale uniformità «rappresenta un valore in sé» (sentenza n. 283 del 2009, punto 3 del Considerato in diritto) e per definizione esclude discipline regionali difformi, che diano àdito a dislivelli di regolazione o a barriere territoriali (sentenze n. 60 del 2026, punto 8.2.3. del Considerato in diritto, e n. 23 del 2022, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Proprio perché tocca «la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse» e ha natura «trasversale», la tutela della concorrenza non può non influire «anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni» (sentenza n. 430 del 2007, punto 3.2.1. del Considerato in diritto)



e funge da limite anche alla disciplina che le regioni possono dettare riguardo alle cave e alle torbiere, attribuite alla competenza legislativa residuale in base al novellato art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 176 del 2018, punto 4.2. del Considerato in diritto).

11.2.- Tale limite, nel caso di specie, è stato travalicato.

Nel suo nucleo saliente, la normativa regionale, per il contenuto e le implicazioni che presenta e per la *ratio* che la ispira, dev'essere ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, riservata alla legislazione dello Stato, e non si correla alla richiamata competenza legislativa residuale in materia di cave, che la parte resistente a più riprese menziona.

Le limitazioni imposte dal legislatore regionale non sono circoscritte ad aspetti marginali e di dettaglio e non milita in senso contrario la circostanza che si discuta del solo materiale ornamentale, in quanto tale materiale ha una rilevanza e un pregio tutt'altro che trascurabili.

Le limitazioni riguardano una percentuale nient'affatto esigua, pari al cinquanta per cento, del materiale ornamentale estratto, hanno una portata tendenzialmente generale, che prescinde dal regime giuridico dei siti estrattivi, e si affiancano a rigorosi meccanismi sanzionatori per l'eventuale inosservanza.

L'obbligo di lavorare in ambito locale il cinquanta per cento del materiale ornamentale estratto orienta la scelta verso una definita categoria di imprese, qualificate dal mero dato del territorio di operatività.

Un regime vincolistico di tal fatta interferisce con lo stesso assetto concorrenziale del mercato e ne altera le dinamiche, privilegiando le imprese localizzate sul territorio e discriminando quelle che hanno sede altrove.

Le ripercussioni della disciplina restrittiva, proprio per la natura strutturale che il ricorrente ha posto in risalto, trascendono la dimensione esclusivamente locale e si proiettano nel più ampio contesto dell'equilibrio generale del mercato di riferimento, equilibrio che afferisce per sua natura alla «tutela della concorrenza».

Né giova obiettare che l'impegno assunto dalle imprese si colloca in un momento successivo all'espletamento delle gare e dunque non si raccorda a quelle procedure di affidamento che rappresentano un'estrinsecazione paradigmatica della «tutela della concorrenza».

L'obbligo che grava sulle imprese è parte essenziale delle autorizzazioni e delle concessioni rilasciate, poiché è un requisito per il rilascio e la permanenza dei titoli e, dunque, immancabilmente si riverbera sulle stesse condizioni di partecipazione alla gara e sull'effettivo rispetto dei principi di parità e di non discriminazione.

11.3.- A diverse conclusioni non induce neppure l'argomento, prospettato dalla parte resistente, della ragionevolezza della disciplina regionale impugnata.

11.3.1.- In linea preliminare, si deve ribadire che è affidata allo Stato, in via esclusiva, la facoltà «di adottare, in esito al bilanciamento tra l'interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell'ambito di una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009)» (sentenza n. 4 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto).

11.3.2.- In secondo luogo, le restrizioni alla concorrenza non rinvergono un'immediata e plausibile giustificazione in un obiettivo legittimo e in motivi imperativi di interesse generale.

L'unicità paesaggistica e culturale del distretto delle Alpi Apuane e della Versilia, enfatizzata dalla difesa regionale, non giustifica di per sé l'obbligo generale e penetrante di lavorare nel mercato locale una parte apprezzabile del materiale ornamentale.

Tale obbligo non è razionalmente connesso alle esigenze di tutela ambientale che la parte resistente non manca di addurre a supporto delle limitazioni censurate anche sulla scorta delle previsioni del piano paesaggistico regionale.

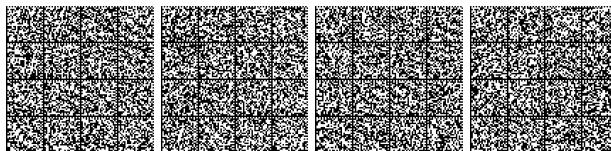
La lavorazione nel sistema produttivo locale non vale a neutralizzare il pregiudizio che l'estrazione del marmo ha già arrecato all'armonia del paesaggio e alle linee irripetibili che lo compongono.

L'obbligo denunciato si tramuta, nella sua essenza, in una misura di sostegno all'industria locale e, nella sua portata onnicomprensiva, non si accompagna ad alcuna valutazione dell'effettiva sostenibilità ambientale dei processi di trasformazione che in questo circuito territoriale più delimitato si svolgono.

La tutela dell'ambiente postula, invece, misure calibrate sulla specificità dei singoli contesti e ragionevolmente idonee a contenere le esternalità negative che implica l'estrazione di una risorsa limitata come il marmo.

Le disposizioni impuginate, per contro, non polarizzano l'attenzione su tali esternalità e non si curano di attenuarne l'impatto.

I vincoli imposti dalla legge regionale non si dimostrano, dunque, strettamente necessari per la salvaguardia del paesaggio unico e non riproducibile delle Alpi Apuane e della Versilia e della compatibilità ambientale dell'attività estrattiva, nei termini che anche il piano paesaggistico regionale delinea.



Né le previsioni in esame si possono annoverare tra quelle misure compensative cui la parte resistente ha alluso anche in udienza pubblica.

Tali misure, per loro natura, devono indirizzarsi all'intera collettività e, nella specie, alla comunità che subisce le conseguenze pregiudizievoli dell'attività estrattiva e devono essere strutturate in modo da controbilanciare il sacrificio imposto e rafforzare la tutela del medesimo interesse generale che il depauperamento della risorsa naturale ha compromesso.

Anche per le misure indicate è ineludibile il rispetto dei criteri di adeguatezza e di proporzionalità e dei principi di parità e di non discriminazione, che, nel disegno costituzionale e nel diritto dell'Unione europea, permeano i rapporti economici.

A tali principi, per contro, non si attiene, per la sua spiccata impronta protezionistica, la normativa impugnata.

11.4.- La disciplina regionale non solo non è coerente con una logica di congrua e autentica compensazione, ma non è neppure conforme al canone di proporzionalità.

11.4.1.- Lungi dall'enucleare un mero criterio preferenziale o un parametro selettivo ancorato alla particolarità delle singole situazioni, le disposizioni impugnate si atteggiavano come prescrizioni cogenti, applicabili in maniera rigida e indiscriminata e corredate da un apparato di sanzioni.

Il vincolo, che concerne una parte considerevole del materiale estratto, opera a regime con valenza generale e non è modulato nei termini più duttili di un criterio premiale, di un incentivo ovvero di una prescrizione concretamente finalizzata a salvaguardare la sostenibilità ambientale.

Le restrizioni imposte alla dialettica concorrenziale, svincolate dall'originaria contingenza che ha indotto il legislatore regionale a introdurle in termini puntuali, assurgono così a una portata protezionistica, secondo connotazioni generali e durature.

11.4.2.- La normativa impugnata, pertanto, nel limitare il pieno dispiegarsi della concorrenza in un mercato di ragguardevole rilevanza, non ha prescelto il mezzo idoneo a determinare il minor sacrificio degli interessi contrapposti, senza intaccarne il nucleo intangibile.

Tali disarmonie non sono meno stridenti sol perché il legislatore regionale ha differito al 1° gennaio 2035 l'entrata in vigore di molte previsioni e ha inteso tutelare l'affidamento di chi aveva già stipulato convenzioni, nel vigore della disciplina previgente.

11.5.- Né l'esigenza di dettare una disciplina uniforme, nei termini indicati dal preambolo della legge impugnata e dalle difese della parte resistente, può attribuire alla regione alcun titolo a legiferare in un ambito che esula dalle sue competenze.

11.6.- In definitiva, le misure apprestate dal legislatore regionale sono foriere di un'incidenza immediata sull'assetto concorrenziale del mercato.

12.- Le medesime considerazioni inducono a ravvisare anche la dedotta violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

12.1.- Al legislatore regionale è vietato frapporre barriere protezionistiche di carattere territoriale e discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale (sentenza n. 391 del 2008, punto 1 del Considerato in diritto) che si dimostri «privo di una ragionevole giustificazione» (sentenza n. 64 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto).

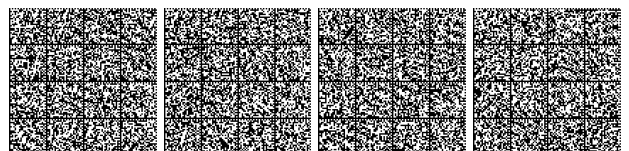
Tali regimi diversificati infrangono il principio consacrato dall'art. 120, primo comma, Cost., che alle regioni vieta di «adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e di «limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (sentenza n. 440 del 2006, punto 3 del Considerato in diritto).

Una disciplina differenziata alla stregua di criteri di localizzazione territoriale deve «in ogni caso assicurare la parità di tutti i cittadini in materia di lavoro e di iniziativa economica e può giustificarsi solo nei limiti in cui sia razionalmente fondata sull'esigenza di tutelare interessi la cui cura è affidata alla Regione» (sentenza n. 168 del 1987, punto 6 del Considerato in diritto).

La disciplina non può dunque tradursi «nella apposizione di barriere discriminatorie a danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale» (sentenza n. 207 del 2001, punto 5 del Considerato in diritto).

12.2.- Nell'introdurre il vincolo censurato, le disposizioni impugnate erigono una barriera protezionistica a danno delle imprese che operano in un diverso ambito territoriale e a tali imprese precludono l'ingresso, in condizioni di parità concorrenziale, nel particolare mercato della lavorazione dei materiali estratti.

Il criterio selettivo tipizzato dalle previsioni impugnate e incentrato sul mero «collegamento con il territorio regionale» (sentenza n. 31 del 2021, punto 4.3. del Considerato in diritto) si rivela tanto più lesivo della libertà di cir-



colazione in quanto riguarda un mercato che già si connota per la limitatezza delle risorse disponibili e per l'elevata specializzazione richiesta.

13.- Infine, per analogo ordine di ragioni, le questioni sono fondate anche in riferimento all'art. 41 Cost.

13.1.- Infatti, per giurisprudenza costante di questa Corte, «ben può il legislatore apporre restrizioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata, a condizione che tali limiti corrispondano all'utilità sociale e alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non si traducano in misure arbitrarie ed incongrue» (sentenza n. 143 del 2025, punto 5 del Considerato in diritto).

13.2.- Tali condizioni, nel caso in esame, non sono soddisfatte.

Nell'odierno giudizio, la restrizione della concorrenza e della libera circolazione non si ripercuote soltanto sull'ordine del mercato e sul suo assetto complessivo, ma anche sulla libertà di iniziativa economica dei singoli, di cui la tutela della concorrenza rappresenta «ulteriore presidio» (sentenza n. 67 del 2011, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Il vincolo prefigurato dalla legge regionale non persegue obiettivi di salvaguardia dell'ambiente né si riconnette ad altre esigenze meritevoli di speciale tutela.

Inoltre, la compressione della libertà di iniziativa economica privata non solo è carente di giustificazioni ragionevoli e trasparenti, legate a preminenti interessi generali, ma è attuata con misure sproporzionate, che contravvengono al canone del "minimo mezzo".

I limiti prescritti dal legislatore regionale attengono a un aspetto qualificante della libertà tutelata dall'art. 41 Cost., che si estrinseca nella facoltà di adottare le scelte organizzative più appropriate. Nella specie, componente indefettibile di tali scelte è l'autonomia nell'individuare le controparti negoziali nella fase basilare della lavorazione del materiale estratto.

Le previsioni regionali impugnate sacrificano tale autonomia e configurano un'ingerenza irragionevole nella libertà di prescegliere il modello organizzativo più adeguato.

Esse impongono un raccordo costante e organico con la filiera locale, anche quando tale soluzione si riveli in concreto gravosa e inidonea a salvaguardare le stesse finalità generali enunciate dalla legge regionale.

Una disciplina così congegnata, pertanto, interferisce in modo irragionevole e sproporzionato con la libertà tutelata dall'art. 41 Cost.

14.- In virtù delle considerazioni esposte, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52 (Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011).

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 91

Sentenza 25 febbraio - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Pensione di reversibilità - Coppia omosessuale legata da vincolo matrimoniale contratto all'estero - Decesso del partner prima dell'entrata in vigore della regolamentazione delle unioni civili - Attribuzione della pensione di reversibilità - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, art. 13.
- Costituzione, artt. 2, 36 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, 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. 13 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636 (Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità), convertito, con modificazioni, in legge 6 luglio 1939, n. 1272, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e L.D. M. in proprio e nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore S.C. M.C., con ordinanza del 15 luglio 2025, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di L.D. M., in proprio e nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore S.C. M.C., dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi gli avvocati Alexander Schuster per L.D. M., Antonella Patteri per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 luglio 2025, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2025, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 2, 36, primo comma, e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636 (Modificazioni delle disposizioni



sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità), convertito, con modificazioni, in legge 6 luglio 1939, n. 1272, nella parte in cui non consente l'attribuzione della pensione di reversibilità in favore del partner superstite in caso di decesso dell'altro componente della coppia omosessuale verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), nonostante l'avvenuta formalizzazione di un vincolo matrimoniale all'estero.

1.1.- In punto di fatto, le Sezioni unite rimettenti riferiscono di essere chiamate a decidere sul ricorso per cassazione proposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) avverso la sentenza con cui, in parziale riforma della pronuncia di primo grado, la Corte d'appello di Milano ha dichiarato il diritto di L.D. M. e del minore S.C. M.C. a percepire la pensione indiretta in quanto superstiti di D. C., condannando l'Istituto al pagamento dei ratei maturati e non riscossi dal 1° novembre 2015, maggiorati degli interessi legali.

Evidenziano che L.D. M. e D. C., «legati da stabile convivenza, avevano avuto negli Stati Uniti un figlio, nato il 13 gennaio 2010 con fecondazione assistita», la cui nascita «era stata registrata in Italia il 23 marzo 2010, con attribuzione della paternità al solo [M.]», e che, avendo la coppia contratto matrimonio a New York il 2 novembre 2013, «l'atto era stato trascritto in Italia come unione civile il 4 ottobre 2016, quando già si era verificata la morte del [C.], risalente all'8 ottobre 2015».

Aggiungono che, successivamente al decesso, «erano stati trascritti, l'8 maggio 2017, anche la sentenza statunitense del 5 luglio 2016, che aveva accertato la paternità del minore anche in capo a [D. C.], nonché l'atto di nascita di [S.C. M.C.]», debitamente aggiornato per tener conto «del riconoscimento ottenuto in sede giudiziale», e che, esaurite senza esito le prescritte procedure amministrative per ottenere la pensione ai superstiti, L.D. M., in proprio e nella qualità di esercente la potestà sul minore S.C. M.C., aveva proposto domanda giudiziale per sentir dichiarare che il diniego opposto dall'INPS integrava discriminazione diretta per motivo di genere e orientamento sessuale e aveva chiesto, in via principale, «la disapplicazione della normativa italiana, vigente *ratione temporis*, nella parte in cui esclude, in caso di decesso di assicurato INPS, il diritto alla pensione indiretta del superstite dello stesso genere e del figlio minore di coppia omogenitoriale», formulando altresì «domanda autonoma di accertamento del diritto alla prestazione previdenziale» e chiedendo in ogni caso la condanna dell'Istituto a corrispondere i ratei arretrati.

Riferiscono che il primo giudice aveva rigettato la domanda di accertamento della discriminazione e dichiarato inammissibile la domanda autonoma, siccome incompatibile con il rito speciale previsto dall'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), e dall'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216 (Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori), e che la Corte territoriale, «andando di contrario avviso quanto all'ammissibilità della domanda subordinata», l'aveva «esaminata con priorità» e accolta sulla scorta di una «interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata» della disciplina della pensione di reversibilità, ritenendo conseguentemente assorbita la domanda di accertamento della discriminazione.

Tanto premesso, ritengono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del r.d.l. n. 636 del 1939, come convertito, «nella parte in cui limita il diritto alla pensione di reversibilità al coniuge e non lo estende al superstite della coppia omoaffettiva che, al momento del decesso, aveva formalizzato all'estero l'unione e si era trovata nella giuridica impossibilità di ottenere in Italia il riconoscimento del vincolo».

1.2.- In punto di rilevanza, le Sezioni unite rimettenti premettono che il percorso argomentativo della sentenza gravata «non può essere condiviso perché [...] perviene ad un risultato che eccede i limiti dell'interpretazione adeguatrice la quale, in presenza di un univoco tenore della norma applicabile alla fattispecie, deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 253 del 2020).

Evidenziano quindi che l'istituto della pensione di reversibilità è tuttora disciplinato dal citato art. 13 del r.d.l. n. 636 del 1939, il quale - nel prevedere, al primo comma, che «[n]el caso di morte del pensionato o dell'assicurato [...] spetta una pensione al coniuge e ai figli superstiti che, al momento della morte del pensionato o dell'assicurato, non abbiano superato l'età di 18 anni e ai figli di qualunque età riconosciuti inabili al lavoro e a carico del genitore al momento del decesso di questi» - riconosce il diritto «in favore del "coniuge", e, quindi valorizza il rapporto coniugale che, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale e di queste Sezioni Unite [...], non può essere pienamente assimilato alla situazione di convivenza, seppure stabile, e presenta elementi di diversificazione anche rispetto al vincolo che ha fonte nell'unione civile» (è citata, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 66 del 2024).



Ricordano, ancora, che soltanto con l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 è stato previsto che «[a]l solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole "coniuge", "coniugi" o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso» e che, sulla scorta della delega di cui al successivo comma 28, l'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 7, recante «Modifiche e riordino delle norme di diritto internazionale privato per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettera b), della legge 20 maggio 2016, n. 76», ha introdotto nella legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), l'art. 32-*bis*, ove si stabilisce che «[i]l matrimonio contratto all'estero da cittadini italiani con persona dello stesso sesso produce gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana».

Ritengono, tuttavia, che il principio d'irretroattività delle leggi osti alla possibilità che tali effetti si producano in relazione a situazioni sorte anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, potendo una normativa sopravvenuta applicarsi ex nunc a un fatto pregresso solo quando si tratti di disciplinarne effetti che si protraggono nel tempo (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 27 dicembre 2023, n. 35969, e 25 maggio 1991, n. 5939), tanto non potendo invece dirsi per ciò che concerne il diritto alla pensione di reversibilità, la cui spettanza va apprezzata esclusivamente con riguardo alla disciplina vigente al momento del decesso dell'assicurato, che ne costituisce il fatto generatore (sono citate, tra le altre, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 23 novembre 2015, n. 23841, e 3 settembre 2015, n. 17514).

Per altro, ma concorrente, profilo, le Sezioni unite rimettenti escludono - come invece innanzi ad esse perorato dalla parte privata - che si possa pervenire al riconoscimento del diritto *de quo* disapplicando la normativa interna siccome contrastante con il divieto di trattamenti discriminatori fondati sull'orientamento sessuale, di cui alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Richiamandosi alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, prima sezione, 24 novembre 2016, causa C-443/15, David L. Parris, esse rilevano che la direttiva citata lascia impregiudicata la competenza esclusiva delle legislazioni nazionali in materia di stato civile e di prestazioni che ne derivano, né obbliga gli Stati membri a riconoscere effetti retroattivi alle unioni civili o a prevedere, per ciò che specificamente concerne le pensioni di reversibilità, misure di diritto transitorio a beneficio delle coppie dello stesso sesso, ostando solamente a che il trattamento previdenziale riservato alle parti di un'unione civile sia deteriore rispetto a quello previsto per i coniugi (sono citate anche Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 10 maggio 2011, causa C-147/08, Jürgen Römer, e Corte di giustizia delle Comunità europee, grande sezione, sentenza 1° aprile 2008, causa C-267/06, Tadao Maruko).

Ritenendo che conclusioni analoghe possano desumersi dagli arresti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (è citata Corte EDU, terza sezione, sentenza 14 giugno 2016, Aldeguer Tomàs contro Spagna), le Sezioni unite rimettenti reputano che la questione debba essere decisa esclusivamente assumendo a riferimento la previsione dell'art. 13 del r.d.l. n. 636 del 1939, come convertito, nel testo applicabile *ratione temporis* al momento del decesso dell'assicurato (8 ottobre 2015).

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, le Sezioni unite danno atto che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto in passato, con la sentenza n. 461 del 2000, giustificata la mancata inclusione del convivente *more uxorio* tra i beneficiari della pensione di reversibilità, ma ritengono che le ragioni poste a fondamento di quella decisione non possano essere estese alla presente fattispecie, «nella quale non viene in rilievo una convivenza di fatto eteroaffettiva, frutto di una libera scelta della coppia eterosessuale, né manca la formalizzazione del vincolo, intesa come fatto storico certo documentabile ai fini dell'accesso alla prestazione previdenziale, perché si discute di un'unione omosessuale legalizzata all'estero, il cui riconoscimento il legislatore non ha consentito [...] fino all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016».

Parimenti nota alle Sezioni unite è la sentenza n. 138 del 2010, con la quale questa Corte ha dichiarato inammissibili le questioni allora poste dai giudici rimettenti, che sollecitavano una pronuncia additiva che estendesse all'unione di persone dello stesso sesso l'intera disciplina del matrimonio civile. È anzi «dalla motivazione di questa pronuncia che [esse] ritengono di dover prendere le mosse nella prospettazione della questione di legittimità nei termini sopra indicati», dal momento che, in tale circostanza, questa Corte, pur evidenziando la diversità tra matrimonio e unione omosessuale e riconoscendo che spetta al legislatore definire le tutele proprie di quest'ultima, non avrebbe mancato di individuare nell'unione omosessuale una formazione sociale idonea a consentire il libero sviluppo della persona umana nella vita di relazione, riservandosi la possibilità di intervenire, mediante il controllo di ragionevolezza, a tutela



di specifiche situazioni in cui sia riscontrabile la necessità di un trattamento omogeneo tra la coppia coniugata e quella omosessuale.

«È questo controllo [di ragionevolezza] che le Sezioni Unite intendono sollecitare nella fattispecie»: verrebbe infatti in rilievo un diritto che, collocandosi nell'alveo degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. e partecipando della medesima funzione previdenziale propria del trattamento pensionistico (alla quale aggiunge «l'ultrattività della solidarietà familiare»), ben potrebbe essere ricompreso fra i diritti fondamentali (sono citate le sentenze di questa Corte n. 148 del 2024, n. 162 del 2022 e n. 174 del 2016), «in presenza dei quali diviene recessiva la diversità con la famiglia fondata sul matrimonio, e risulta giustificato [...] l'intervento additivo [...] finalizzato a rendere omogenea la condizione della coppia omosessuale con quella coniugata, nel caso in cui alla prima sia stato impedito, in ragione della normativa vigente *ratione temporis*, il riconoscimento del vincolo contratto all'estero».

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

In punto di ammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce anzitutto che l'intervento additivo richiesto eccederebbe i poteri di questa Corte, implicando scelte rimesse alla discrezionalità del legislatore connesse all'«apprezzamento economico degli oneri connessi ad un ampliamento, per il passato, della platea dei beneficiari», in difetto «di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata» (sono citate le ordinanze n. 176 e n. 156 del 2013 e la sentenza n. 87 del 2013) o di un travalicamento del «canone della ragionevolezza che deve presiedere alle scelte normative» (sono citate le sentenze n. 229 e n. 223 del 2015, n. 248 e n. 81 del 2014, n. 206 del 1999, n. 43 del 1997 e n. 313 del 1995).

Per altro profilo, l'interveniente rileva che, nel caso di specie, il conferimento del diritto alla pensione di reversibilità al convivente superstite della coppia omoaffettiva, adesso pacificamente riconosciuto dall'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, risulterebbe semmai impedito dalla circostanza che il decesso dell'assicurato è avvenuto anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 7 del 2017, che attribuisce gli effetti dell'unione civile al matrimonio contratto all'estero da cittadini italiani dello stesso sesso. Di conseguenza, non avendo il giudice *a quo* censurato «la scelta del legislatore del 2016 di riconoscere valore giuridico alle unioni omosessuali solo pro futuro», senza prevedere «una disciplina transitoria che ne preveda l'applicazione alle fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore ma producenti effetti anche successivamente», le odierne questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili per non essere stata correttamente individuata la norma «che costituisce effettivamente l'ostacolo alla tutela costituzionale invocata».

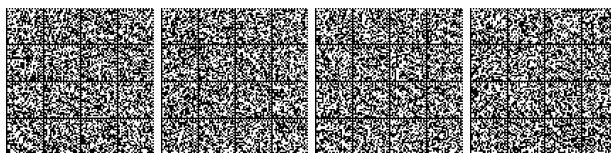
Un ultimo profilo d'inammissibilità è ravvisato nella scelta del rimettente di non evocare esplicitamente l'art. 3 Cost. fra i parametri costituzionali in ipotesi violati. Nel richiamare la giurisprudenza costituzionale che ha ampliato la platea dei beneficiari della pensione di reversibilità a beneficio dei nipoti minorenni viventi a carico degli ascendenti, ancorché non formalmente affidati (è citata la sentenza n. 180 del 1999), e dei nipoti maggiorenni inabili (è citata la sentenza n. 88 del 2022), l'Avvocatura ricorda che in entrambi i casi l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), è stata dichiarata in ragione della violazione dell'art. 3 Cost., venendo in rilievo un'irragionevole disparità di trattamento. Tanto dovendo ritenersi anche nel caso di specie, l'evocazione di parametri diversi dall'art. 3 Cost. risulterebbe inidonea a fondare la censura.

Nel merito, l'Avvocatura ha concluso per la non fondatezza delle questioni in relazione a tutti i parametri evocati, rimarcando la piena legittimità costituzionale della scelta del legislatore di attribuire efficacia soltanto pro futuro al riconoscimento degli effetti civili delle unioni omosessuali contratte all'estero prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016.

3.- Si è costituito in giudizio l'INPS, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

Ad avviso dell'Istituto, la pensione di reversibilità costituirebbe una forma di ultrattività della solidarietà familiare (è citata la sentenza di questa Corte n. 88 del 2022, che richiama le precedenti n. 174 del 2016 e n. 180 del 1999) e, non essendo in alcun modo correlata allo stato di bisogno dell'avente diritto, esulerebbe sia dal novero delle prestazioni tutelate dall'art. 38 Cost. sia dalla previsione dell'art. 36 Cost., non essendo deputata a soccorrere il lavoratore, bensì il coniuge, l'unito civilmente e il familiare (entro un certo grado) del medesimo, una volta deceduto.

Proprio quest'ultima caratteristica renderebbe inconferente il richiamo da parte del rimettente alla sentenza n. 148 del 2024, con la quale questa Corte - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 230-ter del codice civile - ha riconosciuto il diritto di partecipare agli utili e agli incrementi dell'impresa familiare anche al convivente di fatto superstite del partner deceduto prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016: mentre la partecipazione agli utili e agli incrementi costituisce la retribuzione del convivente di fatto che ha prestato attività lavorativa all'interno dell'im-



presa familiare e la retribuzione costituisce indubbiamente «diritto fondamentale» dell'individuo, assolvendo alla «funzione fondamentale di salvaguardare dalla schiavitù e dallo sfruttamento gratuito della forza lavoro», la pensione di reversibilità non possiederebbe tali caratteristiche, trattandosi piuttosto di «prestazione previdenziale eccezionalmente riconosciuta non al lavoratore assicurato, ma a determinati suoi familiari, quindi a soggetti legati al lavoratore deceduto in forza del possesso di uno status civile al quale consegue l'attribuzione di un complesso di diritti e la soggezione ad un complesso di obblighi stabiliti dalla legge», come ad esempio la condizione di erede legittimo e di legittimario.

Da ultimo, l'Istituto sottolinea che non potrebbe «darsi ingresso nel nostro ordinamento alla prospettiva che tutte le convivenze omoaffettive, perfino se già concluse prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, diano diritto alla reversibilità, andando a ritroso senza limiti di tempo», senza con ciò stesso «impedire la quantificazione di spesa nell'ambito della programmazione finanziaria, annuale e pluriennale» e compromettere «[l]a sostenibilità del sistema previdenziale», specie tenendo conto che la pensione di reversibilità, non costituendo prestazione assistenziale, «è posta a carico della gestione di iscrizione del deceduto».

4.- Si è costituita in giudizio la parte privata, in proprio e nella spiegata qualità, chiedendo che le questioni siano dichiarate fondate.

Ricordato che, giusta la giurisprudenza costituzionale, la pensione di reversibilità «mutua la natura di retribuzione differita dalle proprie connotazioni previdenziali» (è citata la sentenza n. 174 del 2016) ed è «volta a preservare il vincolo di solidarietà che lega il dante causa ai suoi familiari, proiettandone la forza cogente anche nel tempo successivo alla morte» (è citata la sentenza n. 100 del 2022, unitamente ai precedenti ivi richiamati), la parte privata evidenzia che non si tratterebbe in questa sede di sindacare se la legge n. 76 del 2016 fosse tardiva rispetto al necessario adempimento agli obblighi costituzionali derivanti dall'art. 2 Cost.: «[n]ella prospettiva degli obblighi internazionali senz'altro lo era, come reso inoppugnabile dalle sentenze di condanna della Repubblica italiana da parte della Corte EDU» (sono citate le sentenze della Corte EDU, quarta sezione, 21 luglio 2015, Oliari e altri contro Italia, e prima sezione, 14 dicembre 2017, Orlandi e altri contro Italia). Di conseguenza, si tratterebbe piuttosto di valutare «se il potere legislativo abbia operato entro limiti di coerenza e giustizia sostanziale nel momento in cui non ha previsto alcuna disciplina, nemmeno transitoria in seno alla legge n. 76/2016, per quei diritti che, al netto di ogni riconoscimento generale delle unioni fra persone dello stesso genere, comunque potevano essere invocati da tali coppie perché irragionevolmente escluse», tra i quali, appunto, la pensione di reversibilità.

Ciò premesso, la parte privata evidenzia che l'omogeneità di situazione in cui versano le coppie omoaffettive e le coppie eteroaffettive costituisce un dato ormai acquisito sia nella legislazione nazionale (è richiamato l'art. 1, comma 12, della legge n. 76 del 2016) sia nelle normazioni sovranazionali e internazionali (sono citate: Corte EDU, prima sezione, 24 giugno 2010, sentenza Schalk e Kopf contro Austria; le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 14 dicembre 2007, C-303, in particolare quella relativa all'art. 9; le comunicazioni del Comitato per i diritti umani CCPR/C/78/D/941/2000 del 18 settembre 2003 e CCPR/C/89/D/1361/2005 del 14 maggio 2007; l'opinione consultiva della Corte interamericana per i diritti umani OC-24/17 del 24 novembre 2017).

Evidenzia altresì che la coppia omoaffettiva, all'epoca del decesso dell'assicurato, «non godeva nell'ordinamento italiano di alcuna possibilità di scelta, stante la radicale carenza di ogni opzione di riconoscimento giuridico della loro unione» e che proprio tale impossibilità di scelta è ciò che ha indotto la Corte di giustizia dell'Unione europea ad affermare che «una disparità di trattamento fondata sullo status matrimoniale dei lavoratori [...] è pur sempre una discriminazione diretta in quanto, essendo il matrimonio riservato alle persone di sesso diverso, i lavoratori omosessuali sono impossibilitati a soddisfare la condizione necessaria per ottenere i benefici rivendicati» (è citata Corte di giustizia UE, quinta sezione, sentenza 12 dicembre 2013, causa C-267/12, Frédéric Hay).

Sottolinea, peraltro, che, avendo nella specie la coppia contratto matrimonio negli Stati Uniti, la vicenda in esame non sarebbe comparabile a quella di una coppia omosessuale liberamente convivente, non potendo il matrimonio contratto all'estero considerarsi inesistente, bensì dovendo qualificarsi meramente improduttivo di effetti giuridici nell'ordinamento italiano in epoca anteriore alla legge n. 76 del 2016 (è citata Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 15 marzo 2012, n. 4184).

Conclude, pertanto, che «[l]a disposizione sospettata di incostituzionalità effettivamente cozza contro gli articoli 3, 36 e 38 Cost. in quanto nega ad una famiglia, quale è quella composta da due uomini in stabile relazione affettiva, suggellata da matrimonio validamente contratto all'estero, la tutela garantita alla famiglia del lavoratore dalla Carta costituzionale nel momento in cui esclude il coniuge del lavoratore dal trattamento di reversibilità».

Reitera, infine, la domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in relazione ai quesiti prospettati fin dal primo grado di giudizio (e riproposti al giudice *a quo*), affinché la Corte di giustizia chiarisca se, ai sensi della direttiva 2000/78/CE, costituisca «discriminazione diretta per orientamento sessuale negare la pensione indiretta a favore del partner superstite dello stesso genere del lavoratore,



entrambi coniugati all'estero, in ragione del fatto che lo Stato Membro non riconosce tale matrimonio né offre alcun altro istituto alternativo di tutela della relazione omoaffettiva e ciò sebbene al momento del decesso quello Stato membro fosse già stato giudicato in violazione dell'art. 8 CEDU nella sentenza Oliari c. Italia proprio per carenza di ogni forma di riconoscimento dell'unione».

Sul punto, ritiene che, sebbene il giudice rimettente «non solo non abbia prospettato una doppia pregiudizialità, ma la abbia [...] espressamente esclusa», dal momento che «ha escluso dal perimetro dello scrutinio di costituzionalità i parametri costituzionali, quali l'art. 117, co. 1, Cost. che consentono al diritto dell'UE di fungere da norme interposte», il giudizio sulla compatibilità della norma censurata con il diritto dell'Unione europea costituirebbe un prius logico-giuridico rispetto al sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale, mettendo in discussione la stessa applicabilità della norma al caso di specie e incidendo, in ultima analisi, sulla rilevanza (sono citate la sentenza di questa Corte n. 245 del 2019 nonché le ordinanze n. 182 del 2020, n. 48 del 2017 e n. 298 del 2011).

Ricorda, ancora, che la giurisprudenza della Corte di giustizia è costante nell'escludere che un giudice di uno Stato membro possa ritenersi vincolato dall'apprezzamento di un altro giudice dello stesso Stato membro circa la compatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione (sono citate Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 18 gennaio 2022, causa C-261/20, Thelen Technopark Berlin GmbH, e prima sezione, sentenza 20 ottobre 2011, causa C-396/09, Interedil srl).

Nel merito, ritiene che, costituendo «una forma di retribuzione differita», la pensione di reversibilità disciplinata dal diritto italiano dovrebbe rientrare nell'ambito prescrittivo dell'art. 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2000/78/CE, con conseguente applicazione del divieto di discriminazione in ragione dell'orientamento sessuale, chiaramente formulato nella citata sentenza CGUE resa in causa C267/12, in armonia con altre sentenze del medesimo consesso (sono citate le già richiamate sentenze CGUE nelle cause C-147/08 e C267/06; nonché prima sezione, sentenza 27 aprile 2006, causa C-423/04, Sarah Margaret Richards). Solo apparente, pertanto, si rivelerebbe il contrasto con la sentenza CGUE in causa C-443/15, citata nell'ordinanza di rimessione. Anzitutto, perché «la fattispecie atteneva ad una lamentata discriminazione di tipo intersezionale», allora considerata insussistente nel diritto dell'Unione e adesso invece pacificamente riconosciuta (è citata la direttiva UE 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione); in secondo luogo, perché «quella fattispecie riguardava l'Irlanda, laddove il presente caso attiene all'Italia», che, essendo stata condannata dalla Corte EDU in quanto in difetto per non aver apprestato alcun riconoscimento formale delle coppie omoaffettive, doveva ritenersi già nel 2015 «in una situazione perdurante di violazione della Carta dei diritti fondamentali» (sono citati, in particolare, l'art. 52, paragrafo 3, primo periodo, CDFUE, a tenor del quale «[1]addove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione», e la sentenza della Corte EDU, grande camera, 17 gennaio 2023, Fedotova e altri contro Russia).

Non potendo, pertanto, il diritto dell'Unione «tollerare che nell'ambito della propria sfera di competenza si riverberino le conseguenze di una violazione di diritti umani e di libertà fondamentali, sebbene tale violazione sia posta in essere nell'ambito di competenze riservate agli Stati» (sono citate Corte di giustizia, grande sezione, sentenze 4 ottobre 2024, causa C-4/23, M.-A.A. e 27 aprile 2006, C-423/04; Corte di giustizia CEE 7 gennaio 2004, causa C-117/01, K.B.), la richiesta di rinvio pregiudiziale potrebbe ritenersi assorbita soltanto in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, salvo che questa Corte «intendesse introdurre denegate limitazioni temporali di efficacia [...], essendo riservato alla Corte di giustizia il potere di modulare gli effetti temporali delle proprie interpretazioni».

5.- In vista dell'udienza pubblica, la parte privata ha depositato memoria, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

Richiamandosi agli atti di intervento e di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'INPS, essa rileva anzitutto che non sussisterebbe alcuna delle ragioni d'inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato: non quella concernente il difetto di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, avendo il giudice *a quo* formulato con chiarezza il petitum e non essendo state nemmeno esemplificate le altre possibili scelte che il legislatore potrebbe compiere in subiecta materia; non quella concernente l'assenza di censure nei confronti della legge n. 76 del 2016, nella parte in cui non ha previsto una disciplina transitoria, riguardando l'odierna vicenda non già il compendio di diritti e doveri derivanti dall'unione civile, ma soltanto la questione della spettanza della pensione di reversibilità; non quella relativa alla mancata evocazione, quale parametro, dell'art. 3 Cost., attenendo essa, piuttosto, al merito delle questioni.

Parimenti implausibili sarebbero le argomentazioni dell'Avvocatura e della difesa dell'INPS per quanto riguarda l'addotta impossibilità di ricondurre la pensione di reversibilità nell'ambito degli artt. 36 e 38 Cost., avendo la Corte costituzionale «chiaramente riconosciuto, peraltro in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia, la natura retributiva di tale prestazione, ancorata alla carriera lavorativa e contributiva dell'assicurato» (è richiamata, ancora, la sentenza n. 174 del 2016).



Priva di fondamento, ancora, sarebbe la difesa dell'INPS circa la necessità che la pensione di reversibilità presupponga un rapporto giuridico formalizzato e attributivo di uno status di diritto pubblico: non soltanto perché già oggi sussistono casi in cui l'Istituto è chiamato a svolgere indagini in fatto circa la relazione di convivenza tra il de cuius e il preteso avente diritto nonché in ordine alla cosiddetta vivenza di costui a carico dell'assicurato, ma soprattutto perché la giurisprudenza costituzionale «non subordina i diritti fondamentali, di cui un familiare beneficia, alla condizione che il legame sia formalizzato» (è citata ancora la sentenza n. 148 del 2024, con i precedenti ivi richiamati).

La parte privata ricorda, infine, che la giurisprudenza della Corte EDU e quella della Corte di giustizia dell'Unione europea sarebbero ormai concordi nel ritenere che gli Stati membri debbano offrire alle coppie omosessuali «quanto meno una forma di tutela alternativa al matrimonio» (è citata da ultimo la sentenza della Corte di giustizia UE, grande sezione, 25 novembre 2025, causa C-713/23, Jakub Cupriak-Trojan e altro) e che - in disparte la circostanza che il matrimonio contratto all'estero dovrebbe soddisfare ex se «il crisma di ufficialità e formalizzazione necessario per l'accesso alla pensione di reversibilità» - questa Corte, con la sentenza n. 7 del 2026, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ., nella parte in cui non prevede che la prescrizione rimane sospesa tra i conviventi di fatto, avrebbe escluso che la mancanza di «presupposti formali, certi a priori», che attestino la sussistenza della relazione, possa costituire valida ragione per differenziare la situazione dei conviventi rispetto a quella dei coniugi.

Considerato in diritto

6.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 187 del 2025), la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 2, 36, primo comma, e 38 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del r.d.l. n. 636 del 1939, come convertito, «nella parte in cui, limitando il diritto al coniuge, non consente l'attribuzione della pensione di reversibilità in favore del partner superstite, in caso di decesso, verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, dell'altro componente della coppia omosessuale, nonostante l'avvenuta formalizzazione del vincolo all'estero».

Nel giudizio costituzionale così promosso è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri e si sono costituiti l'INPS e la parte privata interessata.

Prima di esaminare il merito, è necessario delimitare il petitum dell'ordinanza di rimessione e soffermarsi sulle questioni in rito poste dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla parte privata.

6.1.- Con riguardo al petitum, appunto, è bene rimarcare che le Sezioni unite rimettenti hanno sollevato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del r.d.l. n. 636 del 1939, come convertito, esclusivamente nella parte in cui esso limita il riconoscimento del diritto alla pensione di reversibilità al coniuge e non lo estende al superstite della coppia omoaffettiva che, al momento del decesso, si era unita in matrimonio all'estero e si era trovata nella giuridica impossibilità di trascriverlo in Italia per l'assenza di una normativa che lo permettesse.

6.2.- In punto di ammissibilità delle questioni, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito anzitutto che l'intervento additivo richiesto eccederebbe i poteri di questa Corte, implicando scelte rimesse alla discrezionalità del legislatore per ciò che concerne l'«apprezzamento economico degli oneri connessi ad un ampliamento, per il passato, della platea dei beneficiari» e difettando «un'unica soluzione costituzionalmente obbligata» o un travalicamento del «canone della ragionevolezza che deve presiedere alle scelte normative».

L'eccezione non è fondata.

Fermo restando quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale sulle più ampie condizioni che consentono addizioni o sostituzioni di dettati normativi nell'occasione di una pronuncia di accoglimento, va detto che l'ordinanza di rimessione ha puntualmente indicato la soluzione additiva richiesta mediante raffronto con il *tertium comparationis* costituito dal trattamento più favorevole spettante al superstite che sia coniuge o unito civilmente (si veda, per un caso analogo, la sentenza n. 224 del 2020) e ha evocato precisamente quel «controllo di ragionevolezza» che questa Corte si è riservato allorché, pur riconoscendo la distinta considerazione che, sul piano costituzionale, deve attribuirsi alla coppia omoaffettiva rispetto alla coppia coniugata, ha ammesso che, «in relazione ad ipotesi particolari», può riscontrarsi «la necessità di un trattamento omogeneo tra la condizione della coppia coniugata e quella della coppia omosessuale» (sentenza n. 138 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 66 del 2024 e n. 170 del 2014).

6.3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha poi prospettato (pur senza così qualificarla esplicitamente) un'ipotesi di aberratio ictus, rilevando che, nel caso di specie, il conseguimento del diritto alla pensione di reversibilità al convivente superstite della coppia omoaffettiva, successivamente riconosciuto in virtù dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, risulterebbe impedito dalla circostanza che il decesso dell'assicurato è avvenuto anteriormente all'entrata in vigore



dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 7 del 2017, che attribuisce gli effetti dell'unione civile al matrimonio contratto all'estero da cittadini italiani dello stesso sesso. Di conseguenza, non avendo il giudice *a quo* censurato «la scelta del legislatore del 2016 di riconoscere valore giuridico alle unioni omosessuali solo pro futuro», senza contemplare «una disciplina transitoria che ne preveda l'applicazione alle fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore ma producenti effetti anche successivamente», le odierne questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili per non essere stata correttamente individuata la norma «che costituisce effettivamente l'ostacolo alla tutela costituzionale invocata».

Sebbene si radichi nell'implicita (e corretta) considerazione dell'essenzialità, in generale, di un adeguato diritto intertemporale per il buon funzionamento dell'ordinamento, neanche tale eccezione è fondata.

Le Sezioni unite rimettenti, infatti, non hanno inteso censurare l'assenza di una generale disciplina transitoria relativa ai matrimoni omosessuali contratti all'estero e scioltisi prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, ma - sul presupposto incontrovertito dell'irretroattività della disciplina delle unioni civili - si sono limitate a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina della pensione ai superstiti nella parte in cui non consente l'attribuzione della provvidenza in favore del partner superstite in caso di decesso dell'altro componente della coppia omoaffettiva (legata da vincolo matrimoniale contratto all'estero) verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016.

Si deve inoltre ricordare che la giurisprudenza costituzionale è saldamente attestata nel senso che «ricorre l'inammissibilità delle questioni per aberratio ictus solo ove sia erroneamente individuata la norma in riferimento alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 88 del 2022) e - soprattutto - nell'ipotesi in cui, «quale che sia la pronuncia nel merito in relazione alle censure prospettate, il giudizio *a quo* resterebbe definito da norme contenute in disposizioni diverse» (sentenza n. 206 del 2020). Tanto non accade nella specie, se è vero che questa stessa Corte ha ravvisato nell'art. 13 del r.d.l. n. 636 del 1939, come convertito, la norma che «delinea le condizioni affinché il coniuge e i figli del titolare della pensione [...] possano godere della pensione di reversibilità per i superstiti» (sentenza n. 88 del 2022).

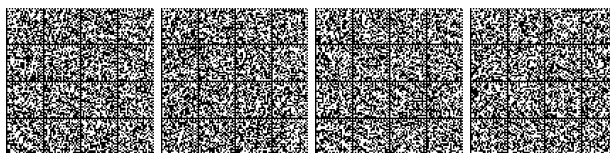
6.4.- Un ultimo profilo d'inammissibilità è ravvisato dall'Avvocatura generale dello Stato nella scelta del rimettente di non evocare esplicitamente l'art. 3 Cost. fra i parametri costituzionali in ipotesi violati. Nel richiamare la giurisprudenza costituzionale che ha ampliato la platea dei beneficiari della pensione di reversibilità a beneficio dei nipoti minorenni viventi a carico degli ascendenti, ma a loro non formalmente affidati (è citata la sentenza n. 180 del 1999), e dei nipoti maggiorenni inabili (è citata la sentenza n. 88 del 2022), la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che in entrambi i casi l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 38 del d.P.R. n. 818 del 1957 è stata dichiarata in ragione della violazione dell'art. 3 Cost., venendo in rilievo un'irragionevole disparità di trattamento. Tanto dovendo ritenersi anche nel caso di specie, l'evocazione di parametri diversi dall'art. 3 Cost. risulterebbe inidonea a fondare la prospettata censura.

Nemmeno tale eccezione è fondata: è sufficiente, sul punto, ricordare che la mancata individuazione di un determinato parametro costituzionale, in aggiunta o in alternativa rispetto a quelli espressamente indicati, è vicenda che attiene al merito della questione e non alla sua ammissibilità (sentenza n. 166 del 2019). Sulla questione si tornerà, pertanto, al punto 8.6.

6.5.- Mette conto, da ultimo, ricordare che la difesa della parte privata ha reiterato, per il caso che le questioni siano dichiarate non fondate, l'istanza (già proposta nel giudizio principale) di rinvio pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, in relazione ai quesiti prospettati fin dal primo grado di giudizio, affinché la Corte di giustizia dell'Unione europea chiarisca se, ai sensi della direttiva 2000/78/CE, costituisca «discriminazione diretta per orientamento sessuale negare la pensione indiretta a favore del partner superstite dello stesso genere del lavoratore, entrambi coniugati all'estero, in ragione del fatto che lo Stato Membro non riconosce tale matrimonio né offre alcun altro istituto alternativo di tutela della relazione omoaffettiva e ciò sebbene al momento del decesso quello Stato membro fosse già stato giudicato in violazione dell'art. 8 CEDU nella sentenza Oliari c. Italia proprio per carenza di ogni forma di riconoscimento dell'unione».

Sul punto, la parte privata premette che, sebbene il giudice rimettente «non solo non abbia prospettato una doppia pregiudizialità, ma la abbia [...] espressamente esclusa», dal momento che «ha escluso dal perimetro dello scrutinio di costituzionalità i parametri costituzionali, quali l'art. 117, co. 1, Cost. che consentono al diritto dell'UE di fungere da norme interposte», il giudizio sulla compatibilità della norma censurata con il diritto dell'Unione europea costituirebbe un prius logico-giuridico rispetto al sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale, andandone della diretta disapplicabilità della norma nel caso di specie e conseguentemente della rilevanza della quaestio.

Nel merito, la parte privata sostiene che, costituendo «una forma di retribuzione differita», la pensione di reversibilità disciplinata dal diritto italiano dovrebbe rientrare nell'ambito dell'art. 3, paragrafo 1, lettera *c*), della direttiva 2000/78/CE, con conseguente applicazione del divieto, ivi stabilito, di discriminazione in ragione dell'orientamento sessuale.



6.6.- Sull'istanza della parte privata, descritta al precedente punto, non è necessario pronunciarsi. In disparte il dato processuale ch'essa è stata proposta solo in subordine e nell'ipotesi del rigetto delle quaestiones, basta ricordare che il perimetro del giudizio costituzionale incidentale è definito dall'atto introduttivo e non può essere alterato o ampliato dalle parti nel corso del suo svolgimento (si vedano, *ex plurimis*, sentenze n. 199 del 2025, n. 202, n. 200 del 2018 e, con riguardo alla figura dell'*amicus curiae*, n. 180 del 2021).

7.- Venendo al merito, il rimettente prospetta una irragionevole disparità di trattamento concernente il beneficio della pensione di reversibilità corrisposta dall'assicurazione generale obbligatoria al superstite, che costituisce il bene della vita del quale si controverte nel giudizio principale.

Il rapporto di lavoro del *de cuius* costituisce presupposto, ma non causa, della pensione di reversibilità. Come accade nei sistemi a ripartizione, poi, per quanto concerne il finanziamento, sono le generazioni presenti (attive) a erogare le risorse necessarie per il pagamento delle pensioni di reversibilità in favore delle generazioni pregresse (inattive), esattamente come le generazioni future faranno nei confronti delle attuali. Lega, così, le generazioni un vincolo solidaristico, articolato nel tempo, che si concretizza in una catena di reciproci doveri.

Le caratteristiche strutturali e del finanziamento della pensione di reversibilità sono pertanto diverse da quelle della retribuzione, il che consente anche di definire il rapporto fra questa e il diritto eurounitario, che - come visto - è stato oggetto di un richiamo della parte privata. Deve invero escludersi che la pensione corrisposta dall'assicurazione generale obbligatoria sia suscettibile di rientrare nell'ambito della direttiva 2000/78/CE. L'art. 3 di tale direttiva, infatti, stabilisce, al paragrafo 3, che essa «non si applica ai pagamenti di qualsiasi genere, effettuati dai regimi statali o da regimi assimilabili, ivi inclusi i regimi statali di sicurezza sociale o di protezione sociale» e, nell'interpretare tale ultima previsione, la Corte di giustizia ha chiarito che, al fine di valutare se una prestazione pensionistica rientri o meno nella sfera di applicazione della direttiva, è dirimente stabilire se «la pensione [...] è corrisposta al lavoratore in ragione del rapporto di lavoro che lo lega al suo ex datore di lavoro», ossia «se la pensione interessa soltanto una categoria particolare di lavoratori, se è direttamente proporzionale agli anni di servizio prestati e se il suo importo è calcolato in base all'ultima retribuzione» (CGCE, sentenza 1° aprile 2008, causa C-267/06, paragrafi 46-48).

Il riferimento alle prestazioni pensionistiche che riguardano «soltanto una categoria particolare di lavoratori» (come i dipendenti dei teatri tedeschi assicurati presso la *Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, nel caso della sentenza in causa C-267/06; i dipendenti della *Freie und Hansestadt Hamburg*, nel caso della sentenza in causa C-147/08; i dipendenti del *Trinity College Dublin*, nel caso della sentenza in causa C-443/15) chiarisce, all'evidenza, che entro il perimetro della direttiva ricadono soltanto quelle prestazioni pensionistiche integrative che, eventualmente anche a mezzo di istituzioni create *ad hoc*, sono corrisposte da datori di lavoro privati o pubblici ai propri ex dipendenti e che hanno, dunque, caratteristiche di struttura e finanziamento analoghe a quelle della retribuzione.

8.- Sempre nel merito, le Sezioni unite danno atto che, con la sentenza n. 461 del 2000, questa Corte ha ritenuto giustificata la mancata inclusione del convivente *more uxorio* tra i beneficiari della pensione di reversibilità, ma reputano che le ragioni poste a fondamento di quella decisione non possano essere estese alla presente fattispecie, dal momento che qui «non viene in rilievo una convivenza di fatto eteroaffettiva, frutto di una libera scelta della coppia eterosessuale, né manca la formalizzazione del vincolo, intesa come fatto storico certo documentabile ai fini dell'accesso alla prestazione previdenziale», discutendosi invece «di un'unione omosessuale legalizzata all'estero, il cui riconoscimento il legislatore non ha consentito [...] fino all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016».

Le Sezioni unite ricordano inoltre la sentenza n. 138 del 2010, con la quale questa Corte ha dichiarato inammissibili le questioni allora poste dai giudici rimettenti, i quali sollecitavano una pronuncia additiva che estendesse all'unione di persone dello stesso sesso l'intera disciplina del matrimonio civile. È anzi «dalla motivazione di questa pronuncia» che esse ritengono di prendere le mosse al fine della prospettazione delle questioni di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati. Ciò perché, in quella circostanza, questa Corte, pur evidenziando la diversità fra matrimonio e unione omosessuale e riconoscendo che spetta al legislatore definire le tutele di quest'ultima, non avrebbe mancato di qualificarla come una formazione sociale idonea a consentire il libero sviluppo della persona umana nella vita di relazione, riservandosi la possibilità di intervenire, mediante il controllo di ragionevolezza, a tutela di specifiche situazioni in cui fosse riscontrabile la necessità di un trattamento omogeneo tra la coppia eterosessuale coniugata e quella omosessuale.

«È questo controllo [di ragionevolezza]» che le Sezioni unite rimettenti «intendono sollecitare nella fattispecie»: verrebbe infatti a loro avviso in rilievo un diritto che, partecipando della medesima funzione previdenziale propria del trattamento pensionistico e realizzando l'ultrattività della solidarietà familiare, ben potrebbe essere ricondotto nell'alveo dei diritti fondamentali, «in presenza dei quali diviene recessiva la diversità con la famiglia fondata sul matrimonio, e risulta giustificato [...] l'intervento additivo [...] finalizzato a rendere omogenea la condizione della coppia omosessuale con quella coniugata, nel caso in cui alla prima sia stato impedito, in ragione della normativa vigente *ratione temporis*, il riconoscimento del vincolo contratto all'estero».



8.1.- Ciò premesso, va ricordato che la funzione originaria della pensione attribuita al coniuge superstite dapprima dall'art. 104 del regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70 (che approva il testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari), poi dall'art. 13 del r.d.l. n. 636 del 1939, come convertito, consisteva non tanto nell'esigenza di «eliminare uno stato di bisogno» (come invece previsto «dalle disposizioni estensive del beneficio della reversibilità ad altre categorie di soggetti come i figli maggiorenni, i collaterali e gli ascendenti»), quanto in quella di «porre al riparo il coniuge dalla eventualità stessa del bisogno». La riprova è che «non [erano] richieste, per la moglie superstite, altre condizioni che quelle stesse costitutive del diritto a pensione del lavoratore defunto», mentre «[l]a mancata indicazione del marito tra i beneficiari del trattamento di reversibilità» era strettamente correlata «alla disciplina civilistica che, di fronte ad un eventuale reddito di lavoro della moglie, non prevedeva un obbligo di destinazione al sostentamento del marito, se non per l'ipotesi eccezionale che questi non avesse mezzi sufficienti e nei limiti di tale situazione di bisogno» (sentenza n. 6 del 1980).

L'art. 24 della legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia), sostituendo l'art. 143 cod. civ. con la previsione che «[e]ntrambi i coniugi sono tenuti, ciascuno in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale o casalingo, a contribuire ai bisogni della famiglia», diede evidenza al fatto «di innegabile rilevanza sociale» che «il lavoro della donna coniugata, indipendentemente da ogni considerazione statistica di frequenza, [era] venuto assumendo [...] connotazione non diversa da quella del lavoro del marito, quanto alla destinazione del relativo reddito nell'ambito della famiglia, per il soddisfacimento degli interessi comuni di questa» (ancora sentenza n. 6 del 1980). Proprio per ciò, questa Corte non poté che dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma oggi in scrutinio nella parte in cui stabiliva che «se superstite è il marito la pensione è corrisposta solo nel caso che esso sia riconosciuto invalido al lavoro»: «[d]ovendo [...] riconoscersi che la funzione di apporto economico alla famiglia assoluta dal reddito lavorativo della moglie (ove di fatto questo sussista) è identica a quella assicurata dal reddito lavorativo del marito, ne consegue che la normativa sulla reversibilità, che tale apporto economico intende perpetuare oltre la morte del coniuge lavoratore, non può razionalmente distinguere nella disciplina le due situazioni (sotto il profilo considerato identiche) conseguenti rispettivamente alla morte della moglie o del marito assicurato o pensionato» (ancora sentenza n. 6 del 1980).

8.2.- La considerazione dell'apporto lavorativo ed economico al patrimonio della famiglia (e dunque anche a quello dell'altro coniuge) è stata particolarmente valorizzata dalla giurisprudenza di legittimità all'indomani della modifica dell'art. 9, comma 2, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), da parte dell'art. 13 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio), che - come è noto - ha aggiunto ai beneficiari della pensione di reversibilità «il coniuge rispetto al quale è stata pronunciata sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio», purché egli non sia passato a nuove nozze e sia titolare di assegno divorzile e purché il rapporto da cui trae origine il trattamento pensionistico sia anteriore alla sentenza di divorzio.

Nell'interpretare tale norma, infatti, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno osservato che «il trattamento di reversibilità ha il suo fondamento ed il suo presupposto non già in una situazione di vivenza a carico del pensionato o di stato di bisogno, sebbene, ed esclusivamente, nell'incidenza dell'apporto (diretto od indiretto) di ciascuno dei coniugi sulla formazione non solo del patrimonio comune ma, altresì, a quello [sic] dell'altro coniuge», derivandone logicamente la conseguenza che «il diritto al trattamento sorge nel coniuge divorziato in via autonoma ed automatica nel momento della morte del pensionato, ma in forza di una aspettativa maturata, sempre in via autonoma e definitiva, nel corso della vita matrimoniale, sicché è insuscettibile d'essere vanificato dal successivo decorso degli eventi relativi al rapporto matrimoniale», ivi compreso, appunto, lo scioglimento (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 gennaio 1998, n. 159).

8.3.- Tanto chiarito, la questione è fondata nei termini che seguono.

Come ricordato dalle Sezioni unite rimettenti, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte escluso che, a livello costituzionale, sussista un'esigenza di «equiparazione delle unioni omosessuali al matrimonio» (sentenza n. 138 del 2010, richiamata da ultimo dalle sentenze n. 148 e n. 66 del 2024); il matrimonio, invero, in ragione delle profonde diversità che lo distinguono dalla semplice unione, non è assumibile nel suo complesso quale valido *tertium comparationis*, secondo i criteri enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte (sui quali, da ultimo, sentenza n. 54 del 2026). Il raffronto tra il matrimonio e l'unione omosessuale (così come con altre forme di unione o convivenza) è invece possibile per profili specifici, quando il diverso trattamento configuri un'ipotesi di irragionevolezza. È dunque solo in relazione a «ipotesi particolari» che questa Corte ha evocato la possibilità che il trattamento diverso da quello riservato alla coppia unita in matrimonio possa essere considerato costituzionalmente illegittimo, laddove la diversità cozzi, appunto, con il principio della ragionevolezza.



Tale irragionevolezza è stata esclusa allorché, proprio in relazione alla pensione ai superstiti, si pose la questione della disparità di trattamento insita nell'attribuzione della pensione di reversibilità al coniuge, anche se separato o divorziato, e non invece al convivente more uxorio, ancorché il suo rapporto col de cuius fosse caratterizzato dagli stessi tratti di stabilità e certezza tipici del rapporto di coniugio: in tale circostanza, infatti, questa Corte osservò che «[d]iversamente dal rapporto coniugale, la convivenza more uxorio è fondata esclusivamente sulla affectio quotidiana», che è «liberamente e in ogni istante revocabile», e sulla «inesistenza di quei diritti e doveri reciproci, sia personali che patrimoniali, che nascono dal matrimonio», ravvisando conseguentemente nella «mancata inclusione del convivente fra i soggetti beneficiari del trattamento di reversibilità» una «non irragionevole giustificazione nella circostanza che tale pensione si ricollega geneticamente ad un preesistente rapporto giuridico che qui per definizione manca» (sentenza n. 461 del 2000).

8.4.- Ferme restando le considerazioni di cui al punto precedente, che escludono in radice la possibilità di parificare, ai fini del trattamento di reversibilità, la situazione della coppia omosessuale o eterosessuale convivente more uxorio a quella della coppia coniugata (o anche a quella unita civilmente che è oggetto di disciplina specifica), la peculiarità del caso di specie è duplice: 1) la coppia omosessuale aveva contratto matrimonio all'estero già nel 2013 e si era trovata nell'impossibilità di far ad esso attribuire effetti giuridici nell'ordinamento italiano poiché all'epoca dei fatti rilevanti nel giudizio *a quo* mancava una norma che permettesse il conferimento degli effetti dell'unione civile al matrimonio contratto all'estero fra cittadini italiani dello stesso sesso (giurisprudenza pacifica a far data da Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 15 marzo 2012, n. 4184); 2) il decesso del coniuge assicurato è avvenuto in data 8 ottobre 2015, ossia prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016 e dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 7 del 2017, che avrebbero consentito a ciascuno dei coniugi di far attribuire al matrimonio contratto gli effetti dell'unione civile, dovendo a tal fine le disposizioni della legge n. 76 del 2016 e dei relativi decreti delegati (d.lgs. n. 7 del 2017 e decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5, recante «Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere *a*) e *c*), della legge 20 maggio 2016, n. 76») applicarsi anche ai vincoli costituiti prima della loro entrata in vigore (Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 14 maggio 2018, n. 11696). Ci si trova di fronte, pertanto, a una fattispecie del tutto particolare, nella quale la tutela assicurata a un legame personale cui l'ordinamento, ora, attribuisce gli effetti dell'unione civile non è stata riconosciuta per il mero accadimento del decesso anteriormente all'entrata in vigore della disciplina legislativa che ha introdotto tale istituto.

8.5.- Ciò precisato, va aggiunto che la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la ragionevolezza di un trattamento «può essere posta in discussione anche secondo un criterio di anacronismo» (sentenza n. 223 del 2015), cioè valutando l'obsolescenza della scelta passata alla luce della novità (nel senso di attualità) della scelta presente.

Ne consegue che, in presenza di una scelta legislativa volta ormai a riconoscere ai matrimoni omosessuali contratti all'estero gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana e a parificare, ai fini dell'attribuzione della pensione ai superstiti, il coniuge e l'unito civilmente, l'esclusione dal trattamento pensionistico del partner superstite in caso di decesso dell'altro componente della coppia omosessuale verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, nonostante l'avvenuta formalizzazione del vincolo all'estero, determina «una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre categorie di aventi titolo a pensione di reversibilità» (sentenza n. 139 del 1979). Poiché la pensione di reversibilità valorizza l'apporto che ciascun coniuge ha dato alla formazione non solo del patrimonio comune, ma anche di quello dell'altro coniuge, non è ragionevole la differenziazione fra il trattamento adesso garantito non solo ai coniugi, ma anche agli uniti civilmente e quello spettante a chi non ha potuto tempestivamente munire di efficacia il vincolo coniugale contratto all'estero a causa del pregresso divieto di legge e dell'inafasto evento della morte. Nella circoscritta fattispecie sottoposta a questa Corte, infatti, non è in discussione una sorta di anticipazione delle tutele fornite dalla legge n. 76 del 2016 e dal d.lgs. n. 7 del 2017, ma solo il combinarsi dell'evento morte col suo verificarsi in un momento anteriore all'entrata in vigore di tali fonti primarie.

Né potrebbe ritenersi che a diverse conclusioni inducano l'affermazione, rinvenibile nella sentenza n. 461 del 2000 di questa Corte, che il trattamento pensionistico di reversibilità «non appartiene certo ai diritti inviolabili dell'uomo presidiati dall'art. 2 della Costituzione» o la vicenda che la disciplina di quel trattamento ha conosciuto in Assemblea Costituente (è ben noto che alla seduta pomeridiana del 10 maggio 1947 fu respinto - con voto preceduto da un icastico intervento contrario dell'on. Laconi, che, pur apprezzando lo spirito dell'iniziativa, osservò come la questione «non sia materia di Costituzione» - un emendamento dell'on. Merighi, volto a inserire nel testo del progetto in votazione l'inciso «e in caso di morte la famiglia ha diritto alla pensione»). Per quanto il legislatore possa godere, in materia, di un significativo spazio di discrezionalità, resta fermo che «la *ratio* della reversibilità dei trattamenti pensionistici consiste



nel farne proseguire almeno parzialmente, anche dopo la morte del loro titolare, il godimento da parte dei soggetti a lui legati da determinati vincoli familiari, garantendosi così ai beneficiari la protezione dalle conseguenze che derivano dal decesso del congiunto (v. le sentenze n. 70 del 1999, n. 18 del 1998, n. 495 del 1993 e n. 286 del 1987)» (sentenza n. 180 del 1999). Poiché «[s]i realizza in tal modo, anche sul piano previdenziale, una forma di ultrattività della solidarietà familiare» (così, di seguito, la stessa pronuncia ora citata), una scelta legislativa che - irragionevolmente - incida in tale solidarietà non può considerarsi conforme a Costituzione.

Va pertanto dichiarata, per violazione dell'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 del r.d.l. n. 636 del 1939, come convertito, nella parte in cui non consente l'attribuzione della pensione di reversibilità in favore del partner superstite di coppia omosessuale legata da vincolo matrimoniale contratto all'estero in caso di decesso dell'altro componente della coppia verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016.

Sono di conseguenza assorbite le censure che evocano gli artt. 2, 36, primo comma, e 38 Cost.

8.6.- Si deve in ogni caso aggiungere che non osta all'anzidetta declaratoria di illegittimità costituzionale la formale assenza dell'art. 3 Cost. fra i parametri evocati dalle Sezioni unite rimettenti, messa in evidenza dal Presidente del Consiglio dei ministri al fine di ecepire l'inammissibilità delle questioni (*supra*, punto 6.4.).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «la questione di legittimità costituzionale va “scrutinata avendo riguardo anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati [...], qualora [l'ordinanza di rimessione] faccia ad essi chiaro riferimento, sia pure implicito [...], mediante il richiamo dei principi da questi enunciati” (*ex multis* sentenze n. 170 del 2008, n. 26 del 2003, n. 69 del 1999, n. 99 del 1997)» (sentenza n. 227 del 2010; più di recente, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 111 del 2025). Nella specie, le Sezioni unite rimettenti, pur non evocando formalmente il parametro dell'art. 3 Cost., hanno sollecitato precisamente quel «controllo di ragionevolezza» (si veda il precedente punto 1.3.) che la costante giurisprudenza costituzionale (e specialmente la citata sentenza n. 138 del 2010) ha legato alla previsione del primo comma di tale articolo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636 (Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità), convertito, con modificazioni, in legge 6 luglio 1939, n. 1272, nella parte in cui non consente l'attribuzione della pensione di reversibilità in favore del partner superstite di coppia omosessuale legata da vincolo matrimoniale contratto all'estero in caso di decesso dell'altro componente della coppia verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 92

Sentenza 12 marzo - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Conflitto negativo di competenza - Declaratoria di incompetenza del giudice originariamente adito (nella specie: traslazione del procedimento dal giudice di pace al tribunale) - Preclusione, per il giudice della riassunzione, di elevare d'ufficio il regolamento di competenza per valore, anche in caso di declaratoria del primo giudice manifestamente erronea, in ragione del tenore letterale codicistico e del diritto vivente offerto dalla giurisprudenza di legittimità - Denunciata lesione dei principi di eguaglianza, per irragionevole differenziazione rispetto a casi identici in ipotesi di conflitto per materia o territorio inderogabile, del giudice naturale precostituito per legge, della sua terzietà, imparzialità e sottoposizione soltanto alla legge, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione giudiziaria, nonché del diritto di difesa e della riserva di legge che governa l'imposizione di prestazioni tributarie - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura civile, art. 45.
- Costituzione, artt. 3, 25, 97 e 111.

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. 45 del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Piacenza, sezione civile, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra S. e A. spa, V. A. spa e G. D.G., con ordinanza del 17 marzo 2025, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 12 marzo 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 marzo 2025, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Piacenza, sezione civile, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 97 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 del codice di procedura civile, nell'interpretazione fornite dal diritto vivente che scaturisce dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 18 gennaio 2018, n. 1202,



secondo la quale, per esplicita e insindacabile scelta di merito legislativo, il giudice davanti al quale la causa è riassunta in seguito alla declinatoria di competenza del giudice originariamente adito può elevare il conflitto di competenza, e richiedere il regolamento d'ufficio, soltanto ove si ritenga incompetente per materia o per territorio inderogabile e non anche qualora reputi che la competenza sia regolata *ratione valoris*.

1.1.- In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere sulla domanda di pagamento del corrispettivo per la pulizia stradale effettuata dopo un sinistro, avanzata da S. e A. spa, quale affidataria di tale servizio in forza di concessione pubblica, nell'ambito di un giudizio riassunto in seguito alla pronuncia con cui il Giudice di pace di Piacenza si era dichiarato incompetente per valore.

Il primo giudice aveva ritenuto che la controversia, involgendo l'accertamento della responsabilità per un sinistro stradale e avendo a oggetto la condanna al pagamento «di una somma quale risarcimento del danno, o quella minore o maggiore che si sarebbe accertata in corso di causa a mezzo CTU», fosse di valore indeterminato.

Secondo il rimettente, il provvedimento del Giudice di pace contrasterebbe in modo manifesto con le norme sulla competenza e con gli atti di causa, dai quali emergerebbe che il valore della controversia è stato «correttamente fissato in Euro 1.862,62», importo corrispondente all'ammontare del compenso richiesto dalla società attrice, non avendo alcuna delle parti proposto domanda di risarcimento del danno né sollecitato una consulenza tecnica d'ufficio «né ulteriori accertamenti».

A sostegno di tale assunto, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza di legittimità secondo la quale, ai fini dell'individuazione del giudice competente per valore, la domanda avente a oggetto il pagamento di una somma determinata ovvero, in alternativa, di quella «maggiore o minore che verrà ritenuta di giustizia», si risolve nella mancata indicazione della somma stessa, dovendosi conseguentemente presumere rientrante nella competenza del giudice adito, ai sensi dell'art. 14, primo comma, cod. proc. civ. (vengono citate le ordinanze della Corte di cassazione, sezione sesta civile, 2 febbraio 2023, n. 3142 e sezione seconda civile, 25 agosto 2021, n. 23434).

Il rimettente ritiene, pertanto, di essere incompetente, in quanto nella controversia di cui è investito, che verte sull'accertamento dell'esistenza e dell'esigibilità di un credito pecuniario azionato da un concessionario di pubblico servizio in base a una convenzione e «nei confronti del soggetto che quella convenzione individua come obbligato» - e non del sinistro stradale che ne costituisce soltanto un «antecedente in fatto» - la competenza si determinerebbe «solo e soltanto per valore».

Osserva, tuttavia, il giudice *a quo* che l'abnorme provvedimento declinatorio del Giudice di pace di Piacenza «appare, allo stato, irrimediabile», in quanto, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, assunta a diritto vivente, il regolamento di competenza, che il giudice davanti al quale la causa è riassunta può richiedere d'ufficio ai sensi dell'art. 45 cod. proc. civ., è limitato ai soli casi di conflitto di competenza per materia o per territorio inderogabile (viene ancora citata, tra le altre, Cass., sez. un. civ., n. 1202 del 2018).

Secondo il rimettente, tale interpretazione strettamente letterale fornita dal diritto vivente consentirebbe al giudice naturale di affermare dolosamente o con colpa grave (*ignorantia legis*) la propria incompetenza per valore e di radicare definitivamente la competenza davanti a un altro giudice senza che ne ricorrano i presupposti.

1.2.- Tanto premesso, in punto di rilevanza, l'ordinanza di rimessione evidenzia che i dubbi di legittimità costituzionale investono una disposizione che, per il suo carattere «*ictu oculi pregiudiziale*», deve necessariamente trovare applicazione nel giudizio *a quo*.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che l'art. 45 cod. proc. civ., nell'interpretazione fornitane dalla giurisprudenza di legittimità, «nella parte in cui, in caso di declaratoria di incompetenza per valore manifestamente erronea, precludendo al giudice ad quem di sollevare d'ufficio il regolamento di competenza, consente al giudice naturale di spogliarsi della competenza a decidere cause non gradite, in violazione delle regole di ripartizione verticale della competenza», confligga anzitutto con l'art. 25 Cost. «sia isolatamente, sia in combinato disposto con l'art. 111 Cost.».

La disposizione sottoposta a scrutinio permetterebbe, infatti, al giudice adito di distogliere le parti dal loro giudice naturale, arbitrariamente e illegittimamente spogliatosi della controversia, attribuita senza rimedio a un altro giudice, ancorché superiore.



Sarebbe, inoltre, violato l'art. 3 Cost., in quanto la disposizione censurata, non offrendo alcun rimedio avverso un provvedimento di declinazione della competenza abnorme, determinerebbe una disparità di trattamento tra casi identici, che «avrebbero giudici diversi - e rito diverso, per la diversità strutturale tra rito ordinario di primo grado e procedimento davanti al giudice di pace - in ragione della casuale inclinazione etica o psichica del singolo giudice di pace».

Il rimettente ravvisa, altresì, una lesione della riserva di legge ex art. 111 Cost., giacché, in forza della disposizione in scrutinio, il processo - per quanto riguarda la competenza e il rito applicabile - non risulterebbe regolato dalla legge, ma sarebbe rimesso alla «mutevole, ondivaga ed imprevedibile» volontà del singolo magistrato.

Da ultimo, la disciplina censurata sarebbe incompatibile, sotto diversi profili, con l'art. 97 Cost.

Anzitutto, l'amministrazione della giustizia non sarebbe conforme ai canoni di buon andamento, efficienza e imparzialità, in quanto le regole della giurisdizione non possono essere affidate al caso, ma devono essere stabilite dalla legge.

Inoltre, l'illegittima traslazione del procedimento (nella specie, dal giudice di pace al tribunale) si risolverebbe in un indebito aggravio del carico di lavoro dell'ufficio giudiziario al quale viene rimessa la causa e dei singoli magistrati, «specie laddove - come nel caso presente - emerga la natura non episodica od occasionale, bensì volutamente seriale, di tale "spoliazione" da parte del giudice *a quo*».

In aggiunta, le stesse parti del giudizio non potrebbero che «patire disorientamento e disagio» di fronte all'assegnazione ex officio di controversie bagatellari e seriali a un giudice diverso e senza la possibilità di «ritornare avanti al giudice naturale», ciò che lederebbe il legittimo affidamento sulla buona fede, correttezza, efficienza, efficacia ed effettività dell'attività amministrativa «rilevante anche sotto il diverso profilo della prevedibilità delle decisioni giudiziarie».

Da ultimo, l'interpretazione dell'art. 45 cod. proc. civ. fornita dalla giurisprudenza di legittimità, consentendo di ritenere «cristallizzata la riqualificazione della domanda come di valore indeterminabile», avallerebbe l'imposizione di una prestazione tributaria indebita, quale è quella che deriva dall'incremento del contributo unificato senza che ne ricorrano i presupposti di legge.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

2.1.- Sarebbe, in primo luogo, da escludere la lesione dell'art. 25 Cost.

Il principio sancito da tale parametro costituzionale - osserva l'interveniente - assicura la precostituzione per legge dei criteri e del procedimento di individuazione del giudice.

Pur tuttavia, perché tale garanzia possa ritenersi attuata, non sarebbe richiesta la possibilità che sia corretto d'ufficio ogni errore sul riparto di competenza, ma, piuttosto, la prevedibilità dei criteri, la tipizzazione dei rimedi e la stabilità assicurata dalle preclusioni.

Ad avviso della difesa statale, solo quello della materia e quello del territorio inderogabile sono criteri necessari, per i quali l'art. 45 cod. proc. civ. prevede «il correttivo officioso in caso di conflitto negativo».

Di contro, la competenza *ratione valoris* opererebbe «su un piano meramente distributivo tra uffici in qualche modo paritetici, comunque idonei per materia e territorio», con la conseguenza che l'eventuale erroneità della statuizione sulla correlata questione non incide sulla qualità dell'organo giudicante. Ed è per tale ragione che il controllo di un errore siffatto sarebbe ragionevolmente rimesso alla iniziativa di parte nei termini fissati dall'art. 38 cod. proc. civ.

Per quanto concerne il giudizio dinanzi al giudice di pace, il rimedio all'erroneità della statuizione sulla competenza è costituito dall'appello al tribunale e, ove detto organo giurisdizionale si pronunci soltanto sulla competenza, la decisione è impugnabile con regolamento necessario.

Secondo l'interveniente, non sarebbe, pertanto, ravvisabile un vuoto di tutela, avendo il legislatore approntato un percorso rimediabile tipizzato, non eccezionale e, quindi, conforme al principio del giudice naturale precostituito di cui all'art. 25 Cost.

Né la presenza di «prassi non virtuose» di alcuni giudici potrebbe valere a «convertire singoli episodi patologici in un vizio strutturale della disciplina».



2.2.- La difesa statale esclude, altresì, la violazione del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., osservando che le regole sulla competenza per materia, per territorio inderogabile e per valore, rispondendo a funzioni differenti, non sono comparabili.

I primi due criteri giustificano, si osserva nella memoria, il «correttivo d'ufficio» in caso di conflitto negativo.

Il parametro del valore, invece, come già sottolineato, ha la funzione di distribuire le controversie tra uffici giudiziari comunque idonei per materia.

Secondo la difesa statale, la limitazione del conflitto di competenza ai casi di incompetenza per materia sarebbe ragionevole, posto che soltanto la violazione di tale criterio potrebbe attribuire la decisione a un ufficio privo della specializzazione adeguata alla controversia.

Sarebbe «[p]arimenti razionale» la scelta legislativa di rafforzare la tutela rispetto agli errori di competenza territoriale inderogabile, posto che in tal caso il legame con il territorio è funzionale alla efficace ed effettiva praticabilità delle attività giurisdizionali.

2.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa non fondata anche la censura formulata in riferimento all'art. 111 Cost.

La disciplina in scrutinio rispetterebbe, infatti, la riserva di legge istituita da tale precetto costituzionale, predeterminando sia i criteri di competenza e i tempi e le modalità del rilievo dell'incompetenza, sia l'ambito del regolamento di competenza d'ufficio, sia i rimedi di parte.

L'interveniente ritiene che il giudice *a quo* confonda la patologia applicativa delle norme processuali con l'inadeguatezza dello stesso disegno normativo.

Aggiunge che il principio del giusto processo regolato dalla legge non richiede che ogni errore processuale sia emendabile. L'errore sul valore, a differenza di quello relativo alla competenza per materia e per territorio inderogabile, non intaccherebbe l'idoneità funzionale dell'ufficio giudiziario. Questa sarebbe la ragione per la quale il legislatore ha escluso che in tale ultimo caso operi il regolamento d'ufficio.

Siffatta scelta risponderebbe, peraltro, alla esigenza di garantire la ragionevole durata del processo ed eviterebbe di moltiplicare i regolamenti d'ufficio per controversie che «restano comunque davanti a giudici competenti per materia e territorio».

2.4.- Da ultimo, l'Avvocatura generale reputa non persuasive le ragioni addotte dal rimettente a sostegno delle censure ex art. 97 Cost.

L'interveniente ribadisce che la disciplina della competenza è tipizzata dalla legge mediante la previsione dei criteri di collegamento, dei termini per compiere le attività processuali, delle preclusioni, dell'ambito di operatività del regolamento d'ufficio e dei rimedi di parte.

Di conseguenza, eventuali episodi patologici come quelli stigmatizzati dal rimettente «trovano rimedio nel processo».

Non coglierebbe nel segno neppure l'argomento dell'aggravio tabellare per l'ufficio giudiziario ad quem.

Ad avviso della difesa statale, il parametro ex art. 97 Cost. rilevarebbe, infatti, sul piano dell'assetto organizzativo complessivo della giurisdizione e non in relazione al singolo ufficio giudiziario o al singolo magistrato.

Le norme sulla competenza sarebbero destinate a realizzare la precostituzione del giudice e l'individuazione, in astratto, dell'ufficio giudiziario ritenuto più adeguato sotto il profilo della specializzazione rispetto a determinati affari.

Secondaria e consequenziale sarebbe, invece, la finalità di equa distribuzione dei carichi tra i magistrati, garantita mediante provvedimenti organizzativi.

Inoltre, eventuali violazioni di legge determinate da ignoranza o negligenza inescusabile sarebbero sanzionate in sede disciplinare.

Non sarebbe, infine, condivisibile l'argomento che fa leva sull'incremento del contributo unificato che può conseguire alla «riqualificazione» del valore della causa da parte del giudice che declini erroneamente la competenza *ratione valoris*.

L'asserita imposizione di un tributo indebito non sarebbe comunque riconducibile all'art. 45 cod. proc. civ., essendo la tassazione del processo soggetta ad apposite norme.



2.5.- In data 19 febbraio 2026, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa nella quale ha ribadito le argomentazioni svolte a sostegno delle conclusioni rassegnate nell'atto di intervento, aggiungendo che le questioni sollevate tendono, in definitiva, a ottenere l'introduzione di un «diverso modello rimediale in materia di competenza per valore». Tuttavia, tale scelta non sarebbe «costituzionalmente imposta», ma riservata alla discrezionalità del legislatore.

Considerato in diritto

3.- Il Tribunale di Piacenza, sezione civile, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 45 cod. proc. civ., nella interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità, che costituisce diritto vivente, secondo cui, per esplicita e insindacabile scelta discrezionale del legislatore, il regolamento di competenza d'ufficio può essere richiesto nei soli casi di conflitto negativo di competenza per materia o per territorio inderogabile e non anche per valore.

3.1.- La disposizione censurata, «nella parte in cui, in caso di declaratoria di incompetenza per valore manifestamente erronea, precludendo al giudice ad quem di sollevare d'ufficio il regolamento di competenza, consente al giudice naturale di spogliarsi della competenza a decidere cause non gradite, in violazione delle regole di ripartizione verticale della competenza», contrasterebbe, anzitutto, con l'art. 25 Cost., «sia isolatamente, sia in combinato disposto con l'art. 111 Cost.», in quanto permetterebbe al giudice adito di devolvere arbitrariamente la cognizione della controversia a un giudice «non naturale, cioè non precostituito per legge», mediante una statuizione insindacabile.

3.2.- Sarebbe, inoltre, violato l'art. 3 Cost., in quanto la norma in scrutinio, non offrendo alcun rimedio avverso un provvedimento declinatorio della competenza che risulti abnorme, consentirebbe che casi identici vengano trattati dal giudice naturale o dal giudice erroneamente investito della controversia non in ragione di un criterio legale, ma della correttezza e buona fede «della persona fisica designata come giudice naturale».

3.3.- Il rimettente ravvisa, altresì, una lesione dell'art. 111 Cost., in quanto, alla stregua della disposizione censurata, il processo - con riferimento alla competenza e al rito applicabile - non sarebbe regolato dalla legge, ma rimesso alla «mutevole, ondivaga ed imprevedibile» volontà del singolo magistrato.

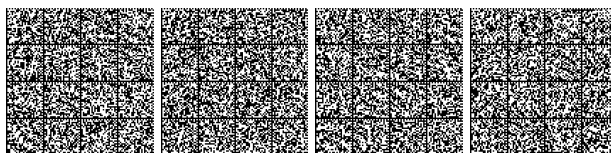
3.4.- L'art. 45 cod. proc. civ., come interpretato dal diritto vivente, confliggerebbe, infine, con l'art. 97 Cost., in quanto, affinché l'amministrazione della giustizia sia conforme ai canoni di buon andamento, efficienza e imparzialità, «le regole della giurisdizione non possono essere affidate al caso, ma devono essere stabilite dalla legge». Inoltre, la disposizione censurata, rendendo possibile la traslazione illegittima, da un lato, determinerebbe un indebito aggravio del carico di lavoro dell'ufficio giudiziario ad quem e dei singoli magistrati, con «disorientamento e disagio» delle stesse parti; dall'altro, avallerebbe l'imposizione di una prestazione tributaria indebita, quale è quella che deriva dall'incremento del contributo unificato, senza che ne ricorrano i presupposti di legge.

4.- Preliminare all'esame del merito delle questioni è la ricostruzione della *ratio* della disposizione censurata, oltre che dei tratti essenziali del sistema normativo nel quale essa si inserisce.

4.1.- L'art. 45 cod. proc. civ., rubricato «Conflitto di competenza», prevede che «[q]uando, in seguito alla ordinanza che dichiara l'incompetenza del giudice adito per ragione di materia o per territorio nei casi di cui all'articolo 28, la causa nei termini di cui all'articolo 50 è riassunta davanti ad altro giudice, questi, se ritiene di essere a sua volta incompetente, richiede d'ufficio il regolamento di competenza».

Al fine di scongiurare il rischio di una doppia declinatoria di competenza - da parte, cioè, sia del giudice *a quo* sia del giudice ad quem -, la disposizione in esame consente al giudice la cui competenza sia stata affermata dal magistrato adito per primo, ma che dissenta dall'indicazione operata in suo favore, di elevare il conflitto, senza, però, che possa provvedere egli stesso con una nuova statuizione di incompetenza - alla quale potrebbero seguirne altre a opera dei giudici via via indicati come competenti -, ma chiedendo un riesame definitivo alla Corte di cassazione.

4.2.- L'istituto in esame si colloca nel medesimo contesto normativo del regolamento di competenza a istanza di parte ex artt. 42 e 43 cod. proc. civ. e, al pari di questo, assolve la funzione tipica di devolvere immediatamente la questione di competenza alla Corte di cassazione, che - quale organo regolatore della giurisdizione e della competenza



ai sensi dell'art. 65, primo comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) - statuisce con efficacia panprocessuale (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 15 dicembre 2017, n. 30200) ossia vincolante per ogni altro giudice e illimitata nel tempo (art. 310, secondo comma, cod. proc. civ.).

A differenza del regolamento d'ufficio, quello volontario costituisce, però, un mezzo di impugnazione e può investire sia l'ordinanza che pronuncia unicamente sulla competenza - oltre che sulla litispendenza e sulla continenza (art. 39 cod. proc. civ.) - sia la sentenza o l'ordinanza che decide anche nel merito.

Nel primo caso, trova applicazione il regolamento necessario disciplinato dall'art. 42 cod. proc. civ., mentre nel secondo, ove sia impugnata la sola statuizione sulla competenza, può essere esperito il regolamento facoltativo previsto dall'art. 43 Cost.

Se, invece, viene impugnato anche il merito, il mezzo di impugnazione va individuato nell'appello.

Il regolamento ex art. 42 cod. proc. civ. è denominato «necessario» in quanto costituisce l'unico rimedio attraverso il quale è possibile censurare la statuizione sulla sola competenza ed eventualmente ottenerne la caducazione.

La *ratio* della unicità e necessità dello strumento va individuata nell'esigenza di evitare il protrarsi dello stato di incertezza sulla questione di competenza e di indurre la parte interessata a proporre senza indugio istanza di regolamento, onde ottenere in modo immediato un accertamento definitivamente vincolante sulla competenza che ponga fine al contrasto insorto in conseguenza dell'eccezione di parte o del rilievo d'ufficio e del successivo provvedimento.

Il regolamento di competenza d'ufficio non ha, invece, natura impugnatoria, sostanzandosi in un provvedimento avente forma di ordinanza con il quale il giudice avanti al quale la causa venga tempestivamente riassunta rimette la decisione della questione alla Corte regolatrice (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 22 novembre 2025, n. 30761).

4.2.1.- Come espressamente sancito dall'art. 46 cod. proc. civ., il regolamento a istanza di parte non può essere esperito avverso le pronunce sulla competenza adottate dal giudice di pace (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 18 gennaio 2021, n. 711).

Ciò non significa, tuttavia, che le suddette decisioni siano insindacabili, giacché, come confermato dalla giurisprudenza di legittimità, esse possono essere impuginate con l'appello (*ex aliis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 28 maggio 2014, n. 12010), il quale, proprio in quanto è precluso il regolamento di competenza, costituisce «impugnazione [...] necessaria» (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 17 dicembre 2019, n. 33456).

Resta, in ogni caso ferma, per il giudice di pace, la possibilità, ove ricorrano le condizioni indicate dall'art. 45 cod. proc. civ., di sollevare il conflitto di competenza e di richiedere il regolamento d'ufficio (*ex aliis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 13 settembre 2012, n. 15382).

4.3.- Strettamente correlato alla disposizione sottoposta a scrutinio è poi l'art. 44 cod. proc. civ., ai sensi del quale «[l]a ordinanza che, anche a norma degli articoli 39 e 40, dichiara l'incompetenza del giudice che l'ha pronunciata, se non è impugnata con l'istanza di regolamento, rende incontestabile l'incompetenza dichiarata e la competenza del giudice in essa indicato se la causa è riassunta nei termini di cui all'articolo 50, salvo che si tratti di incompetenza per materia o di incompetenza per territorio nei casi previsti nell'articolo 28».

Il mancato esperimento del regolamento avverso la pronuncia che dichiara l'incompetenza in ragione dei criteri cosiddetti deboli (valore e territorio semplice) fa, dunque, scattare il meccanismo insito nella necessità del mezzo: la decisione declinatoria diviene incontestabile e, al contempo, resta definitivamente ferma la competenza del giudice con essa designato.

4.3.1.- Al pari della disposizione oggetto di censura, l'art. 44 cod. proc. civ. tende a evitare che, nel caso in cui il giudice adito si reputi incompetente e, così, anche quello da quest'ultimo designato, l'esercizio della tutela giurisdizionale sia ostacolato dal passaggio della causa da un giudice a un altro, in attesa di una pronuncia definitiva sulla questione di competenza.

Il codice di procedura civile del 1865 aveva inteso scongiurare tale rischio attraverso una disciplina delle statuizioni sulla competenza - contenuta nell'art. 115 - ispirata al principio, di ascendenza germanica, della *Kompetenz-Kompetenz*, in base al quale ogni giudice è giudice della propria competenza, così che, rispetto alla controversia di cui è investito, egli è sovrano nel determinare il perimetro della sua potestas iudicandi, senza che altri giudici possano interferire con tale valutazione.



Tra i compilatori del codice del 1940 si era, invece, registrato un contrasto tra un orientamento incline a eliminare la regola sopra richiamata e una tendenza favorevole alla sua conservazione. Ne è derivata una soluzione di compromesso, in forza della quale, per i titoli di competenza “deboli” (valore e territorio semplice), è stata scelta la via della incontestabilità della statuizione declinatoria non impugnata con il regolamento, mentre, per i criteri “forti” (materia e territorio inderogabile), si è previsto che il giudice ad quem, ove non intenda sottostare alla designazione effettuata dal primo giudice, può dissentire, ma non decidendo egli stesso sulla questione, bensì investendo direttamente la Corte di cassazione.

L’opzione per un modello siffatto è stata così giustificata: «[p]er evitare le eccezioni di incompetenza proposte a scopo puramente dilatorio, e la riproposizione della stessa questione di competenza di fronte a giudici diversi, si è notevolmente ristretto l’ambito del principio tradizionale e risalente a una concezione patrimoniale, oggi tramontata, della giurisdizione, secondo il quale ad ogni giudice dovrebbe essere riservata in maniera esclusiva la competenza a decidere sulla propria competenza; e si è adottato [...] il principio, accolto in altre legislazioni e meglio rispondente all’idea moderna dell’unità della giurisdizione, secondo il quale la decisione passata in giudicato con cui il giudice primo adito si dichiara incompetente e designa come competente un altro giudice, è, in certi casi, vincolante per il giudice dinanzi al quale le parti sono rimesse per la continuazione del processo» (Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi presentata nell’udienza del 28 ottobre 1940 per l’approvazione del testo del codice di procedura civile, n. 26).

4.4.- Il legislatore ha così delineato un duplice regime delle statuizioni sulla competenza valevole, rispettivamente, per i titoli di competenza “deboli” e per quelli “forti”.

Ove il giudice adito per primo declini la competenza per valore o per territorio semplice, se le parti non promuovono il regolamento (o, nel giudizio dinanzi al giudice di pace, l’appello), il giudice ad quem non può in alcun modo contestare la designazione in suo favore, in quanto su di essa, così come sulla pronuncia di incompetenza, si forma il giudicato, sia pure soltanto formale ed endoprocessuale (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 18 luglio 2019, n. 19472), e la questione di competenza non può più essere rimessa in discussione, né dalle parti né dal giudice precedente, nei successivi gradi del procedimento (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenze 15 settembre 2025, n. 25245 e 27 febbraio 2012, n. 2973).

Per converso, nell’ipotesi in cui il giudice adito si dichiara incompetente per materia o per territorio inderogabile, se le parti non propongono il regolamento di competenza (o, nel giudizio dinanzi al giudice di pace, l’appello), il giudice davanti al quale la causa venga tempestivamente riassunta non è vincolato alla indicazione operata dal primo giudice, ma eccezionalmente può dissentire da essa. Tuttavia, egli non può decidere sulla propria incompetenza, ma deve elevare il conflitto negativo richiedendone, d’ufficio, il regolamento da parte della Corte di cassazione.

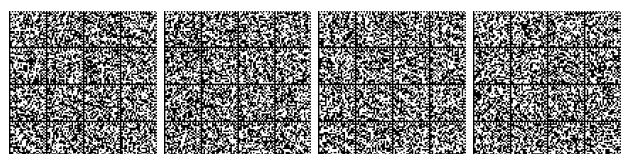
4.5.- Tale regolamento, per le sue peculiarità strutturali, costituisce un istituto di carattere speciale (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 1° aprile 2011, n. 7596).

La sua finalità è quella di impedire in radice l’insorgenza del conflitto negativo vietando allo stesso giudice ad quem che si ritenga, a propria volta, incompetente (per materia o per territorio inderogabile) di rendere una pronuncia declinatoria della competenza e imponendogli di instaurare una nuova fase procedimentale volta a risolvere preventivamente la questione di competenza mediante una statuizione della Corte di cassazione.

La giurisprudenza di legittimità ha individuato il fondamento dell’art. 45 cod. proc. civ. nella esigenza dell’ordinamento di garantire il rispetto del minimo irrinunciabile delle regole di riparto della competenza che attengono alla qualità della domanda, accettando, per converso, anche nell’ottica della ragionevole durata del processo, che una determinata controversia possa essere decisa da un giudice preposto a conoscerne altre di differente valore (Cass., sez. un. civ., n. 1202 del 2018).

La sentenza citata ha, inoltre, evidenziato che, per una non casuale scelta di merito legislativo, «in quanto tale non sindacabile innanzi alla Corte cost.», la norma in scrutinio ha limitato il regolamento di competenza d’ufficio alle pronunce di incompetenza per materia e per territorio inderogabile.

La mancata estensione dell’istituto anche alle questioni di competenza per valore e per territorio semplice rivela la preoccupazione del legislatore di assicurare un controllo compiuto della questione preliminare solo quando siano in discussione i titoli di competenza che, concernendo la qualità della controversia, involgono l’attitudine del giudice a rendere una decisione più corretta.



La finalità dell'art. 45 cod. proc. civ. è, infatti, soltanto quella «di evitare che un giudice conosca d'una controversia di cui la legge percepisce una qualità tale da meritare di essere riservata esclusivamente ad altro giudice» (ancora, Cass., sez. un. civ., n. 1202 del 2018).

5.- Poste tali premesse, le questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate non fondate.

5.1.- In primo luogo, l'art. 45 cod. proc. civ., come interpretato dal diritto vivente, nella parte in cui non ammette il regolamento di competenza d'ufficio anche per le pronunce di incompetenza *ratione valoris*, non contrasta con il principio del giudice naturale precostituito per legge.

5.1.1.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'espressione «giudice naturale precostituito per legge» contenuta nell'art. 25, primo comma, Cost. indica il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie (da ultimo, sentenza n. 205 del 2025).

Il principio costituzionale evocato garantisce il diritto del cittadino a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che quest'ultimo non sia un giudice creato a posteriori in relazione ad un fatto già verificatosi (sentenza n. 88 del 1962).

Esso mira «non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé» (sentenza n. 38 del 2025).

La garanzia ex art. 25, primo comma, Cost. può, pertanto, considerarsi rispettata quando l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge (ancora, sentenza n. 205 del 2025).

Si verifica, per contro, una illegittima sottrazione della causa al giudice naturale tutte le volte in cui lo stesso giudice venga designato a posteriori in relazione a una determinata controversia o direttamente dal legislatore, in via di eccezione singolare alle regole generali, ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva ex art. 25 Cost. impone.

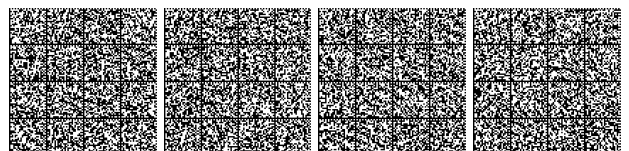
5.1.2.- Ciò premesso, diversamente da quanto ritenuto dal giudice rimettente, la mancata estensione del regolamento di competenza d'ufficio anche all'ipotesi, qui in esame, in cui venga declinata la competenza *ratione valoris*, non si risolve nell'attribuzione al giudice adito per primo della possibilità di decidere arbitrariamente, in spregio alle regole sulla competenza dirette ad assicurare il rispetto della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, senza che la sua valutazione possa essere sottoposta a controllo.

Di contro, come questa Corte ha già osservato nel dichiarare la manifesta infondatezza di una questione analoga a quella ora in scrutinio, il sistema delineato dall'art. 45 cod. proc. civ. «risponde ad una scelta organizzativa del legislatore, il quale, in ossequio a ragionevoli criteri di economia processuale, ha ritenuto di limitare la possibilità di conflitto di competenza ai soli casi in cui il contrasto concerna la competenza per materia o quella territoriale inderogabile, senza che ciò implichi violazione del principio del “giudice naturale” in quanto la preclusione al riesame di ufficio da parte del giudice della riassunzione consegue pur sempre ad un giudizio sulla competenza reso dal primo giudice in applicazione [...] di specifiche regole di diritto e suscettibile di impugnazione per l'eventuale violazione delle medesime» (ordinanza n. 361 del 1989).

Non si ravvisano ragioni per rimeditare la soluzione adottata nel precedente appena richiamato, avendo, anzi, le argomentazioni che la sorreggono ricevuto conferma dal successivo sviluppo della giurisprudenza di legittimità.

Come ricordato, la sentenza delle Sezioni unite civili n. 1202 del 2018 ha, infatti, chiarito che la disposizione in esame si presta a una lettura «minimalista», in quanto rivela la preoccupazione del legislatore non già di garantire, attraverso lo strumento del conflitto di competenza, l'esatto rispetto «sempre e comunque» delle regole che disciplinano il riparto della potestas iudicandi, ma di assicurare l'osservanza del «minimo irrinunciabile» dei soli specifici precetti concernenti la «qualità» della domanda, accettando, per converso, anche in nome della ragionevole durata del processo, che una determinata controversia possa essere decisa da un giudice preposto a conoscerne altre di differente valore.

Ciò non significa, peraltro, che nelle ipotesi non “coperte” dall'art. 45 cod. proc. civ. la statuizione declinatoria della competenza non possa essere contestata e, quindi - come supposto dal giudice *a quo* -, sia «insindacabile» e «irrimediabile», né che per mezzo di essa il giudice adito, declinando la competenza, possa, a suo arbitrio, distogliere le parti dal giudice naturale precostituito per legge.



Al contrario, come ricordato, l'ordinamento garantisce che anche la statuizione di incompetenza per valore e per territorio semplice sia sottoposta a revisione attraverso il regolamento di competenza a istanza di parte oppure, nel giudizio dinanzi al giudice di pace, mediante l'appello.

Pertanto, quando, come nella controversia oggetto del giudizio *a quo*, opera il criterio di ripartizione per valore, venendo in considerazione non la qualità della domanda, ma un profilo meramente quantitativo - quale è l'entità del valore economico del bene o del rapporto dedotto in giudizio -, senza che le caratteristiche qualitative della fattispecie esigano una particolare attitudine dell'organo giurisdizionale chiamato a conoscerne, non è essenziale che la controversia sia decisa «sempre e comunque» (Cass., sez. un. civ., n. 1202 del 2018) dal giudice individuato secondo la corretta applicazione dei criteri indicati dalla legge.

Nella ipotesi suddetta il legislatore reputa il regolamento a istanza di parte - o, per il giudizio davanti al giudice di pace, l'appello - un rimedio sufficiente ad assicurare un controllo minimo sulla competenza, senza che il suo mancato esperimento, e la conseguente cristallizzazione della pur erronea designazione del giudice ad quem, si risolva in un pregiudizio per la effettività della tutela giurisdizionale.

Una volta che, per effetto del meccanismo delineato dall'art. 44 cod. proc. civ., la mancata impugnazione renda la pronuncia di incompetenza per valore (o per territorio semplice) incontestabile, per l'ordinamento il giudice competente va individuato in quello, indicato nel provvedimento declinatorio, davanti al quale la causa sia stata tempestivamente riassunta.

Ciò in quanto, ove la parte interessata presti acquiescenza alla erronea declinatoria di competenza, l'interesse alla corretta applicazione dei criteri di riparto della potestas iudicandi recede rispetto all'esigenza di ragionevole durata del processo.

Tuttavia, anche in tale evenienza, la competenza viene determinata alla stregua di una, pur sussidiaria, regola di fonte legale - desumibile dall'art. 44 cod. proc. civ. -, che non rimette alla discrezionalità del giudice adito l'individuazione dell'ufficio giudiziario competente, ma delinea, in via generale e astratta, un *iter* per la relativa determinazione alternativo al sistema di riparto delle controversie regolato dagli artt. 6 e seguenti cod. proc. civ.

Un assetto normativo siffatto è compatibile con la garanzia ex art. 25 Cost. giacché, come questa Corte ha, anche di recente, sottolineato, il principio del giudice naturale non si cristallizza nella determinazione legislativa di una competenza generale, ma si sostanzia anche di tutte quelle disposizioni che derogano a tale competenza sulla base di criteri che, razionalmente, valutano i disparati interessi posti in gioco dal processo (ancora, sentenza n. 205 del 2025).

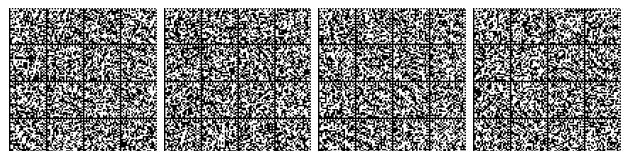
D'altronde, la precostituzione del giudice naturale «non può venire esasperata sino ad implicare una sorta di ibernazione dei criteri dettati per la competenza e per la giurisdizione; è essenziale soltanto che la eventuale mutazione non resti affidata alla mera discrezionalità del giudice» (sentenza n. 268 del 1987).

Ciò in quanto, come questa Corte ha avuto modo di evidenziare «[a] principio per cui le disposizioni processuali non sono fini a se stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente - nel regolare questioni di rito - il vigente codice di procedura civile, ed in particolare vi si ispira la disciplina che all'individuazione del giudice competente - volta ad assicurare, da un lato, il rispetto della garanzia costituzionale del giudice naturale e, dall'altro lato, l'idoneità (nella valutazione del legislatore) a rendere la migliore decisione di merito - non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al "bene della vita" oggetto della loro contesa» (sentenza n. 77 del 2007).

Alla luce delle considerazioni che precedono, costituisce un mero elemento di fatto - ininfluenza ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale della norma censurata - la possibilità che il provvedimento sulla competenza divenga incontestabile anche nel caso in cui risulti gravemente inosservante delle regole sulla competenza o, addirittura, intenzionalmente volto a spostare una controversia "sgradita" su un diverso ufficio giudiziario.

Gli abusi applicativi, pur astrattamente prospettati nell'ordinanza di rimessione, trovano rimedio all'interno della stessa disciplina processuale, potendo, come già detto, essere censurati attraverso il regolamento di competenza a istanza di parte o, nel giudizio dinanzi al giudice di pace, con l'appello.

Anche qualora le parti omettano di attivare i mezzi di impugnazione loro riconosciuti, le strumentalizzazioni paventate non incidono sulla legittimità costituzionale della disciplina in esame, potendo, in tal caso, essere sanzionate alla stregua delle norme sulla responsabilità, anche disciplinare, del magistrato.



5.2.- Neanche è ravvisabile la disparità di trattamento che, secondo il rimettente, deriverebbe dalla possibilità che casi identici siano trattati dal giudice naturale o dal giudice erroneamente investito, non sulla base di un criterio legale, ma a seconda della «correttezza e buona fede della persona fisica designata come giudice naturale».

Anche tale censura si fonda sull'erronea premessa ermeneutica della non sindacabilità del provvedimento dichiarativo dell'incompetenza *ratione valoris*.

Come rilevato da questa Corte nella ricordata ordinanza n. 361 del 1989, in caso di declinatoria della competenza per valore, la impossibilità, per il giudice della riassunzione, di richiedere il regolamento d'ufficio consegue pur sempre a una statuizione sulla competenza del primo giudice, che può essere sottoposta a revisione attraverso il regolamento di competenza a istanza di parte o, nel procedimento dinanzi al giudice di pace, mediante l'appello.

Nel caso in cui le parti non intendano reagire alla statuizione del primo giudice, si cristallizza una competenza che, pur potendo divergere dai criteri di ripartizione delle controversie *ratione valoris*, trova pur sempre fondamento in una regola sulla competenza - quale è quella dettata dall'art. 44 cod. proc. civ. - avente i caratteri della predeterminazione e dell'astrattezza.

La lesione del principio di eguaglianza prospettata dal rimettente è, pertanto, da escludere perché nelle situazioni poste a raffronto l'ordinamento reputa i giudici investiti della controversia egualmente muniti di potestas iudicandi.

5.3.- La disposizione oggetto di censura non confligge, poi, con la riserva di legge ex art. 111, primo comma, Cost. dal momento che, diversamente da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, nella fattispecie in scrutinio il consolidamento della competenza *ratione valoris* in capo al giudice indicato come competente non è frutto della volontà insindacabile del giudice dichiaratosi incompetente, ma effetto della mancata impugnazione della relativa statuizione mediante i rimedi di cui agli artt. 44 e 339 cod. proc. civ.; effetto che, come già evidenziato, è contemplato - e tollerato - dall'ordinamento, nonostante scaturisca da una erronea applicazione dei criteri statici di determinazione della competenza.

5.4.- Non meritevoli di accoglimento sono, infine, le censure di violazione dell'art. 97 Cost.

Nella giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante l'affermazione secondo la quale il principio di buon andamento, «pur essendo riferibile anche agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo; mentre tale principio è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale» (sentenze n. 14 del 2019 e n. 174 del 2005; nello stesso senso sentenze n. 172 del 2021, n. 80 e n. 34 del 2020), funzione che viene in rilievo nelle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

Si rileva incidentalmente, peraltro, come nessuna delle ricadute applicative indicate dal giudice rimettente incida sulla legittimità costituzionale della disposizione censurata.

Il denunciato incremento del carico di lavoro per i magistrati dell'ufficio giudiziario davanti al quale trasmigra la causa per effetto di una erronea declinatoria di competenza *ratione valoris* costituisce, infatti, conseguenza dell'applicazione di una diversa disciplina della competenza prevista e accettata dall'ordinamento anche «in nome della ragionevole durata del processo» (ancora, Cass., sez. un. civ., n. 1202 del 2018).

Analoghe considerazioni valgono per il «disagio» e il «disorientamento» che, secondo la prospettazione del rimettente, subirebbero le parti per effetto dell'erronea declinatoria di competenza per valore.

Non può, infatti, trascurarsi che, nell'ipotesi in scrutinio, il consolidamento della competenza in capo al giudice *ad quem* e la susseguente riassunzione della causa scaturiscono dall'acquiescenza delle stesse parti alla declinatoria del giudice *ad quo*.

Anche il denunciato incremento del contributo unificato è una conseguenza della incontestabilità della determinazione del valore della controversia a opera del giudice che ha declinato la competenza e della *translatio iudicii* davanti al giudice dichiarato competente (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 11 aprile 2018, n. 8912).

6.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 cod. proc. civ. devono, pertanto, essere dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 del codice di procedura civile sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 97 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Piacenza, sezione civile, in composizione monocratica, 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*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260092

N. 93

Sentenza 14 aprile - 28 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Concorso pubblico, bandito dall'Azienda regionale dell'emergenza e urgenza della Sardegna (AREUS), per l'assunzione di assistenti amministrativi a tempo pieno e indeterminato - Novella volta a prorogare, fino al 31 dicembre 2026, l'efficacia della graduatoria approvata nel 2023 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, certezza del diritto, legalità sostanziale e irretroattività della legge, pubblico concorso, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Contributo annuale per il reddito di inclusione sociale (REIS) - Novella volta a stabilire che la Regione ne assegni ai comuni una quota pari all'1,5%, per coprire i costi di gestione del REIS, sostenuti o da soggetti esterni per attivare il servizio, ovvero dall'ente locale per remunerare il personale interno appositamente incaricato - Corresponsione, in quest'ultimo caso, delle relative somme a titolo di indennità accessoria, da definirsi in busta paga in base alla contrattazione collettiva - Ricorso del Governo - Lamentata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza legislativa statutaria - Non fondatezza delle questioni.

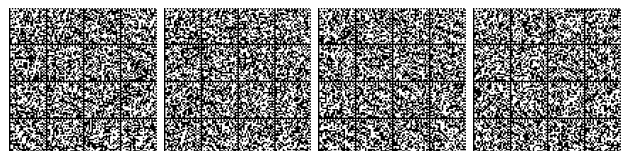
- Legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24, art. 9, commi 19, lettera b), e 26.
- Costituzione, artt. 3, 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lettera a).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 19, lettera *b*), e 26, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24 (Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'11 novembre 2025, depositato in cancelleria il 14 novembre 2025, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli avvocati Mattia Pani e Angela Serra per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'11 novembre 2025 e depositato il 14 novembre 2025 (reg. ric. n. 42 del 2025) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 19, lettera *b*), e 26 della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24 (Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie).

1.1.- L'art. 9, comma 19, lettera *b*), è impugnato in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, della Costituzione, in relazione all'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e all'art. 11 delle preleggi.

La disposizione impugnata, modificando la legge della Regione Sardegna 19 maggio 2025, n. 14 (Proroga dei termini di efficacia delle graduatorie), introduce la proroga della graduatoria, approvata con delibera del Direttore generale dell'Azienda regionale dell'emergenza e urgenza della Sardegna (AREUS) 4 aprile 2023, n. 121, del concorso per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi (categoria *C*) nell'Azienda medesima.

Secondo il ricorrente, tale graduatoria sarebbe già scaduta alla data di entrata in vigore della legge regionale, essendo decorso il termine biennale previsto dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, e la proroga interverrebbe, dunque, su un atto ormai privo di efficacia.

Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che la proroga, per sua natura, potrebbe riguardare solo atti ancora efficaci, mentre non sarebbe consentita per le graduatorie già scadute, le quali avrebbero esaurito i loro effetti giuridici. Ne deriverebbe la violazione dei principi di certezza del diritto e di irretroattività della legge, nonché del principio del pubblico concorso, quale modalità ordinaria di accesso al pubblico impiego, in quanto verrebbe consentita l'instaurazione di rapporti di lavoro sulla base di una graduatoria ormai priva di effetti.

La disposizione impugnata si porrebbe, pertanto, in contrasto con gli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in quanto eluderebbe i limiti temporali fissati dal legislatore statale a tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

È altresì dedotta la violazione del solo art. 3 Cost., poiché la proroga determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento, favorendo i soggetti dichiarati idonei in una procedura concorsuale ormai conclusa, a discapito di coloro che aspirano a partecipare a nuove procedure concorsuali. Secondo il ricorrente, la disposizione regionale attribuirebbe, dunque, un vantaggio indebito a un gruppo limitato di soggetti, in violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza che l'art. 3 Cost. pone a fondamento del potere legislativo.

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, in riferimento sia all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., quanto alla potestà



legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, sia all'art. 3, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La disposizione impugnata sostituisce il comma 2 dell'art. 7 della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2016, n. 18 (Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale - "Agiudu torrau") e prevede l'assegnazione ai comuni di una quota pari all'1,5 per cento del contributo annuale destinato al reddito di inclusione sociale (REIS), per coprire i costi relativi all'attivazione dei servizi esterni per la gestione del contributo medesimo, o per la copertura dei maggiori oneri sostenuti dall'ente locale per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni all'amministrazione, incaricati a vario titolo della gestione del contributo nel territorio di riferimento.

La disposizione stabilisce, in particolare, che le somme corrisposte al personale interno si configurano come indennità accessoria, da definirsi in busta paga secondo le disposizioni normative e le previsioni del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto funzioni locali (triennio 2019-2021).

Secondo il ricorrente, tale previsione, introducendo un trattamento economico aggiuntivo in favore dei dipendenti comunali, si porrebbe in contrasto con l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale stabilisce che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti pubblici sono regolati mediante contratti collettivi e che l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente tramite tali strumenti negoziali.

La disposizione impugnata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 45 del medesimo decreto legislativo, che rimette in via esclusiva alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico fondamentale e accessorio del personale pubblico.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, incidendo direttamente sul trattamento retributivo dei dipendenti degli enti locali, interverrebbe nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

In particolare, essendo il rapporto di lavoro pubblico ormai contrattualizzato, la relativa disciplina - ivi inclusa quella concernente la retribuzione - rientrerebbe integralmente nella già menzionata materia, con conseguente preclusione per il legislatore regionale di introdurre unilateralmente trattamenti economici, sostituendosi alla contrattazione collettiva, fonte necessaria e inderogabile di regolazione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 290 del 2012, n. 339 e n. 7 del 2011). Né varrebbe, ad avviso dell'Avvocatura generale, invocare la speciale autonomia della Regione Sardegna, atteso che le relative competenze legislative dovrebbero comunque esercitarsi nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 che - come espressamente previsto dall'art. 1, comma 3, del medesimo decreto - costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost. e norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincolanti anche per le regioni a statuto speciale.

La disposizione impugnata si porrebbe, pertanto, in contrasto con le norme interposte di cui agli artt. 1, comma 3, 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, le quali stabiliscono, rispettivamente, che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, compresi quelli regionali e degli enti locali, sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi.

Sotto tale profilo, la disposizione regionale non si limiterebbe a stanziare risorse finanziarie da destinare alla contrattazione, ma istituirebbe unilateralmente una specifica indennità incentivante a favore dei dipendenti degli enti locali sardi, determinandone anche la natura di trattamento accessorio, così sottraendone la disciplina alla negoziazione tra le parti legittimate secondo i canoni della contrattazione collettiva, con conseguente alterazione del sistema di riparto delle competenze tra fonte legislativa e fonte contrattuale.

Ne deriverebbe, altresì, la violazione dell'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale, in quanto la Regione autonoma Sardegna, nell'esercizio della propria competenza in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale, avrebbe ecceduto i limiti statutari, invadendo la competenza legislativa riservata alla legislazione statale.

Al riguardo, il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo la quale i principi fissati dalla legge statale, in materia di lavoro pubblico contrattualizzato, costituiscono limiti di diritto privato diretti a garantire l'uniformità delle regole fondamentali su tutto il territorio nazionale, vincolanti anche per le regioni a statuto speciale (sono citate, tra le altre, le sentenze n. 154 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013). In tale quadro, la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici - inclusi quelli regionali e degli enti locali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 - rientrando nella materia «ordinamento civile», sarebbe attribuita in via esclusiva



allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (sono citate le sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

2.- Con atto depositato il 17 dicembre 2025 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

2.1.- Con riguardo all'impugnativa dell'art. 9, comma 19, lettera *b*), la Regione autonoma Sardegna contesta il presupposto da cui muove il ricorrente, ossia che il termine biennale di cui all'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 avrebbe natura perentoria, sostenendo, al contrario, che si tratterebbe di un termine generale e di indirizzo, e non, invece, inderogabile, oltre che universalmente applicabile. Sul punto, richiama la giurisprudenza costituzionale, che riconosce alle regioni la competenza legislativa nella disciplina delle graduatorie concorsuali, in quanto attinente a profili riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa e del personale e, in particolare, per quanto attiene alla Regione autonoma Sardegna, a quanto stabilito dall'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale.

La censura sarebbe, inoltre, inammissibile e, comunque, non fondata in quanto contraddittoria perché, da un lato, riconosce la competenza regionale nella disciplina delle graduatorie e, dall'altro, assume la violazione di norme statali senza confrontarsi con lo statuto speciale.

È richiamata la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale, afferisce a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a profili privatizzati del relativo rapporto di lavoro, che sono invece ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale (sentenza n. 41 del 2023).

Nel merito, la Regione autonoma Sardegna evidenzia che la proroga risponde a esigenze straordinarie connesse all'emergenza sanitaria e alla carenza di personale, specie nelle aree disagiate, per garantire i livelli essenziali di assistenza. La disposizione, inoltre, non derogherebbe al principio del concorso pubblico, trattandosi di una graduatoria formata all'esito di procedura selettiva, peraltro assai recente, né inciderebbe negativamente sul buon andamento.

La censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbe inammissibile e, comunque, non fondata, in quanto formulata in modo generico, non essendo specificate dal ricorrente quali siano le situazioni asseritamente discriminate.

2.2.- Anche in ordine al secondo motivo di ricorso, la Regione resistente sostiene l'inammissibilità e la non fondatezza della censura.

L'impugnato art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, prevedendo l'assegnazione ai comuni di una quota del REIS, si limiterebbe a destinare risorse al personale incaricato a vario titolo della gestione del reddito di inclusione, stabilendo espressamente che la definizione dell'indennità accessoria avvenga secondo le disposizioni normative e le previsioni del CCNL comparto funzioni locali 2019-2021. Non sarebbe, pertanto, violato l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché la disposizione regionale si limiterebbe a dotare gli enti locali di risorse per la copertura finanziaria a una componente del salario accessorio, da gestire nel rispetto del limite di spesa complessivo per il personale previsto dalla normativa statale e dalle norme in materia di contrattazione collettiva.

Quanto al parametro statutario evocato dal ricorrente, la Regione evidenzia che l'intervento normativo si colloca nell'ambito delle proprie competenze legislative in materia di organizzazione amministrativa, senza incidere in modo diretto sul rapporto di lavoro e senza sostituirsi alla contrattazione collettiva. La disposizione non determinerebbe, infatti, un incremento strutturale del trattamento economico, ma consentirebbe, in via temporanea, l'utilizzo di risorse aggiuntive nell'ambito degli istituti contrattuali vigenti, in coerenza con il CCNL comparto funzioni locali 2019-2021.

In conclusione, la Regione esclude qualsiasi invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e ritiene che la disciplina impugnata sia conforme ai parametri costituzionali e a quelli statuari.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa volta a contrastare le argomentazioni svolte dalla Regione autonoma Sardegna e insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

4.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 42 del 2025) il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 19, lettera *b*), e 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025.



4.1.- Con il primo motivo di ricorso è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 19, lettera *b*), in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in relazione all'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 11 delle preleggi.

La disposizione impugnata stabilisce la proroga, fino al 31 dicembre 2026, dell'efficacia della graduatoria del concorso per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di assistenti amministrativi (categoria *C*), approvata con delibera del direttore generale dell'AREUS il 4 aprile 2023.

L'Avvocatura generale osserva che la proroga può essere disposta solo per atti ancora efficaci e non, come nel caso di specie, quando sia già decorso il termine biennale previsto dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, sicché l'intervento regionale in esame contrasterebbe, oltre che con la predetta disposizione statale, anche con l'art. 11 delle preleggi, per i profili di certezza del diritto e di irretroattività della legge. Tale contrasto determinerebbe la violazione degli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost. poiché eluderebbe i limiti temporali posti a tutela del buon andamento, dell'imparzialità e il principio del pubblico concorso. Il ricorrente lamenta, altresì, la violazione del solo art. 3 Cost., in quanto la disposizione impugnata determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento fra soggetti dichiarati idonei nella graduatoria prorogata e soggetti idonei in altre graduatorie la cui validità non è stata protratta, nonché rispetto a coloro che aspirano all'indizione di nuove procedure concorsuali.

4.2.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 26, della medesima legge regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., quanto alla materia dell'ordinamento civile, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché dell'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata prevede l'attribuzione ai comuni di una quota pari all'1,5 per cento del contributo annuale per il reddito di inclusione sociale da destinare a soggetti esterni, per coprire i costi di gestione del servizio del REIS, ovvero alla remunerazione del personale interno incaricato del medesimo servizio, prevedendo - in quest'ultimo caso - la corresponsione di una indennità accessoria.

Secondo il ricorrente, tale previsione contrasterebbe con la disciplina del lavoro pubblico contrattualizzato, che riserva alla contrattazione collettiva la regolazione del trattamento economico. Infatti, la disposizione regionale, attraverso la già menzionata indennità accessoria, inciderebbe sul trattamento retributivo dei dipendenti degli enti locali, invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tale intervento non sarebbe giustificato neppure alla luce dell'autonomia speciale, in quanto le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 costituirebbero principi fondamentali e norme di riforma economico-sociale, vincolanti anche per le regioni a statuto speciale.

La disposizione impugnata, prevedendo unilateralmente un trattamento economico accessorio a favore dei dipendenti degli enti locali sardi, sottrarrebbe la disciplina alla negoziazione tra le parti, legittimate secondo i canoni della contrattazione collettiva.

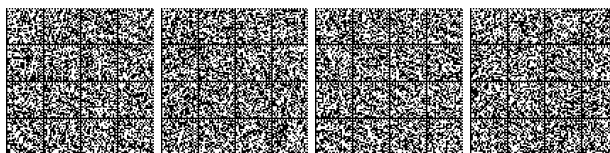
Ne deriverebbe, altresì, la violazione dell'art. 3, lettera *a*), dello statuto speciale, in quanto la Regione autonoma Sardegna, nell'esercizio della propria competenza primaria in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale, avrebbe ecceduto gli stessi limiti statutari, invadendo la competenza legislativa riservata alla legislazione statale.

5.- La Regione autonoma Sardegna eccepisce, innanzitutto, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale formulate con il primo motivo di ricorso.

5.1.- La censura promossa nei confronti dell'art. 9, comma 19, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in relazione all'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 11 delle preleggi, sarebbe inammissibile in quanto il ricorrente, pur riconoscendo la competenza legislativa regionale nella disciplina delle graduatorie concorsuali, lamenterebbe la violazione dei parametri costituzionali e il contrasto con le norme statali evocate quali parametri interposti, senza fare alcun riferimento allo statuto speciale, che attribuisce alla Regione stessa la competenza legislativa in materia di organizzazione amministrativa e del personale.

L'eccezione non è fondata.

La censura statale, difatti, non mette in dubbio la potestà regionale in materia di disciplina delle procedure concorsuali, ma ne contesta la coerenza con i principi di cui agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., anche per il tramite della normativa interposta di cui all'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 11 delle preleggi - la cui osservanza si riferisce anche alla competenza regionale - con riguardo all'elusione dei limiti temporali di validità delle graduatorie concorsuali fissati dal legislatore nazionale a tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.



5.2.- La Regione resistente eccepisce, altresì, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto formulata in modo generico, non essendo specificate dal ricorrente quali siano le situazioni asseritamente discriminate.

L'eccezione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)» (sentenza n. 169 del 2024).

Nella specie, gli indicati requisiti non sono soddisfatti.

Il ricorrente si limita ad affermare in modo apodittico la sussistenza di una disparità di trattamento, senza darne dimostrazione. Non è, difatti, specificato quali siano le graduatorie analoghe e quali siano i soggetti che si trovano in una identica posizione giuridica all'interno dell'AREUS, o in altre diramazioni dell'amministrazione regionale che risultino discriminati dalla disposizione impugnata.

La doglianza, pertanto, difetta di adeguata motivazione e non soddisfa l'onere di specifica e congrua argomentazione richiesto, con conseguente inammissibilità della questione *in parte qua*.

6.- Anche del secondo motivo di ricorso, la Regione resistente eccepisce l'inammissibilità.

6.1.- Sarebbe inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., ordinamento civile, in quanto emergerebbe espressamente dalla lettura del testo normativo che la disposizione impugnata si limiterebbe a fornire copertura finanziaria, lasciando alla contrattazione collettiva la disciplina delle indennità.

L'eccezione non può essere accolta.

Le motivazioni del ricorrente - secondo il quale l'intervento della Regione non si sarebbe limitato a fornire copertura finanziaria a un emolumento accessorio del personale locale, ma avrebbe introdotto una indennità che costituisce un incentivo a favore dei dipendenti degli enti locali e ne avrebbe determinato la natura di trattamento accessorio - sono sufficienti a individuare la *ratio* della censura.

6.2.- Ad avviso della Regione, la censura sarebbe inammissibile anche per genericità, insufficienza e inadeguatezza della motivazione, in quanto non indicherebbe in modo congruo le ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati nonostante il richiamo espresso, contenuto nella disposizione, alla normativa e alle previsioni del contratto collettivo di riferimento.

Anche questa eccezione va disattesa.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nei giudizi in via d'azione il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate, i parametri costituzionali evocati e di fornire una motivazione che consenta di cogliere le ragioni del denunciato contrasto (in tal senso, *ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2025). Nel caso di specie, tali requisiti risultano soddisfatti.

Il ricorrente ha, infatti, individuato puntualmente la disposizione oggetto di censura, ha indicato il parametro costituzionale asseritamente violato (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost., quanto alla materia «ordinamento civile»); richiamato le norme interposte (art. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001); illustrato, sia pure sinteticamente, le ragioni per cui la disposizione regionale determinerebbe un'incidenza diretta sul trattamento economico del personale, invadendo la sfera riservata alla contrattazione collettiva.

Né può ritenersi che la presenza, nella disposizione impugnata, di un rinvio alle previsioni del contratto collettivo sia di per sé idonea a rendere generica o apodittica la censura, attenendo tale profilo al merito della questione e non alla sua ammissibilità.

Deve, pertanto, concludersi che il secondo motivo di ricorso soddisfa i requisiti minimi di chiarezza, completezza e specificità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale, con conseguente rigetto dell'eccezione di inammissibilità.

7.- Con riferimento al merito del primo motivo di ricorso, al fine di definire il *thema decidendum*, occorre richiamare il contesto normativo nel quale si inserisce la disposizione impugnata.

La legge reg. Sardegna n. 24 del 2025 introduce, all'art. 9, comma 19, lettera *b*), una modifica alla legge reg. Sardegna n. 14 del 2025, inserendo, all'art. 1, la lettera *b-bis*), con la quale viene prorogata, fino al 31 dicembre 2026, la graduatoria, approvata il 4 aprile 2023, relativa al concorso per l'assunzione di assistenti amministrativi a tempo pieno e indeterminato (categoria *C*) bandito dall'AREUS. La disposizione è stata introdotta quale emendamento dal Consiglio regionale.



La proroga, secondo quanto emerge anche dalla relazione tecnica, permette il reclutamento di personale immediatamente operativo al fine di far fronte a carenze organizzative, in particolare nelle aree più remote, e si inserisce nel quadro degli obiettivi di rafforzamento dell'assistenza sanitaria territoriale, coerentemente rispetto alle direttive del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Quanto al quadro normativo statale, l'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce una regola generale sulla durata delle graduatorie concorsuali, fissandola in due anni dalla data della loro approvazione, ferma la possibilità di discipline differenziate.

La Regione autonoma Sardegna, tuttavia, non ha emanato alcuna specifica disciplina.

8.- Prima di affrontare il merito delle questioni, è utile ribadire il costante orientamento di questa Corte secondo il quale la potestà legislativa in merito alle graduatorie concorsuali rientra nella competenza legislativa residuale delle regioni, in quanto riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa.

È stato difatti affermato che «[l]a regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto). Quanto all'impiego pubblico regionale, esso deve essere ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo «per i profili privatizzati del rapporto», attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove «i profili 'pubblicistico-organizzativi' rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (*ex multis*, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)» (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto). Tali profili pubblicistico-organizzativi, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost., sono sottratti «all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto). Questa Corte è costante nell'affermare che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale - in quanto riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali - è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio) e spetta alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 2 del 2004), nel rispetto dei limiti costituzionali (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto). Alla competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni sono riconducibili, in particolare, le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto, e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 126 del 2020).

9.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 19, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in relazione all'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 11 delle preleggi, non sono fondate.

9.1.- La disposizione impugnata riguarda, come si è visto, l'efficacia temporale di graduatorie di procedure selettive pubbliche, afferenti a un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro.

La disciplina delle graduatorie rientra sempre nella competenza statutaria regionale (art. 3, lettera a) purché, come affermato sempre dalla giurisprudenza costituzionale, essa venga esercitata «nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione» (sentenza n. 77 del 2020) e del generale principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

Sotto questo profilo, è stato altresì osservato che «la discrezionalità del legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale» (ancora sentenza n. 77 del 2020), in quanto «[l]a previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione è diretta a evitare che, rendendo lontana la selezione che vi ha dato luogo (sentenza n. 3 del 2013, punto 5.4. del Considerato in diritto), si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici, resa oggi ancor più pressante dalle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle stesse modalità di selezione dei candidati a tali impieghi. Si tratta, dunque, di una *ratio* intimamente correlata con l'attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione» (sentenza n. 241 del 2018).

Tale problematica non è, tuttavia, ravvisabile nel presente giudizio. La proroga («fino al 31 dicembre 2026», come stabilisce l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 14 del 2025) dell'efficacia temporale della graduatoria scaduta nell'aprile 2025 non è tale da rendere la selezione che vi ha dato luogo tanto lontana nel tempo, sì da far ritenere che sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono all'impiego nell'AREUS. Piuttosto, consente alla Regione



di rimediare, con tempestività e senza dover sopportare ulteriori oneri connessi all'espletamento di nuove procedure concorsuali, alle proprie carenze di personale, in modo da poter assicurare il supporto amministrativo necessario per l'erogazione di prestazioni corrispondenti a congrui standard di qualità nel settore sanitario e garantire il fondamentale diritto dell'individuo alla salute (ancora, in tal senso, sentenza n. 241 del 2018).

Questa Corte ha, del resto, affermato che «[l]o scorrimento delle graduatorie, dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi [...] purché nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione» (sentenza n. 77 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 267 del 2022 e n. 273 del 2020). Sono questi ultimi, dunque, i parametri rispetto ai quali occorre valutare la ragionevolezza dell'intervento normativo regionale.

9.2.- In tale prospettiva, l'asserita violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. va scrutinata alla luce delle peculiarità che contraddistinguono la proroga della graduatoria in esame e delle finalità che la disposizione impugnata persegue, nonché del complessivo contesto in cui si colloca.

Nel caso di specie, la proroga della graduatoria per l'assunzione di personale da impiegare nell'AREUS - azienda che ha la finalità di svolgere attività a carattere emergenziale per garantire l'interesse pubblico alla salute - riguarda il necessario supporto all'attività sanitaria e la *ratio* della disposizione è legata all'esigenza di acquisire tempestivamente personale amministrativo da assegnare alle aziende sanitarie in ragione delle criticità e delle disfunzioni rilevate soprattutto nelle zone più remote dell'Isola, esposte a un'endemica carenza di personale da destinare ad ausilio del servizio sanitario (in tal senso, sentenze n. 184 e n. 177 del 2025).

Si tratta, quindi, di un intervento straordinario limitato, finalizzato a soddisfare peculiari esigenze connesse a situazioni di emergenza-urgenza territoriale dell'amministrazione sanitaria regionale; esigenze che spiegano e, insieme, giustificano, la previsione della proroga della graduatoria di una procedura selettiva assai recente, quale quella bandita dall'AREUS.

Tale proroga, tra l'altro, non ha una portata indiscriminata, ma è funzionale a organizzare il reclutamento degli idonei nel modo più efficiente e sollecito, in un ambito - quello della tutela della salute e dell'organizzazione amministrativa regionale - riservato all'autonomia della Regione, in vista delle specifiche finalità individuate dalla legge.

9.3.- Neppure è violato il principio del pubblico concorso di cui all'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto la sussistenza stessa della graduatoria, peraltro piuttosto recente, presuppone che siano state previamente svolte le ordinarie procedure selettive finalizzate a individuare i soggetti più qualificati per ricoprire i posti vacanti.

La competenza legislativa riconosciuta al legislatore regionale consente allo stesso di intervenire con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Infatti, come affermato da questa Corte, «[u]n reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020).

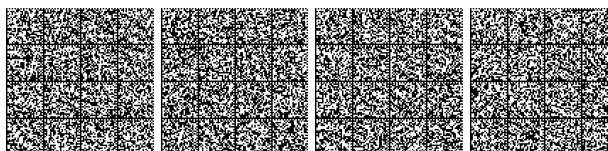
In definitiva, la proroga della graduatoria in esame, valutata in riferimento alle posizioni lavorative che vengono in rilievo, permette di assicurare l'assunzione di soggetti in possesso delle professionalità occorrenti a soddisfare le esigenze regionali legate all'emergenza sanitaria, così da poter garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio.

10.- Anche il secondo motivo di ricorso, afferente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., quanto alla materia dell'ordinamento civile, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale reg. Sardegna, non è fondato.

L'art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025 assegna ai comuni, quali enti gestori del reddito di inclusione sociale, una quota di detto contributo annuale per coprire i costi concernenti l'attivazione dei servizi esterni per la gestione della misura ovvero per provvedere alla copertura dei maggiori oneri degli enti locali per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni incaricati, a vario titolo, della gestione del REIS.

Tale emolumento, diretto a retribuire il personale interno, viene configurato dalla disposizione impugnata come indennità accessoria, da definirsi concretamente secondo disposizioni normative e secondo le previsioni del contratto collettivo nazionale funzioni locali.

Questa Corte ha costantemente affermato che la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», nella quale rientra la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati, non esclude che il legislatore regionale possa incidere sul contesto finanziario e organizzativo entro il quale la contrattazione si svolge, purché non giunga a determinare direttamente il contenuto del trattamento economico (sentenze n. 20 del 2021 e n. 199 del 2020).



È stato, in particolare, affermato che «[i]n seguito alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, “strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori” (sentenza n. 178 del 2015, punto 17 del Considerato in diritto), cui la stessa legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018, punto 3.1. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 20 del 2021).

A tale materia non è, tuttavia, riconducibile la disciplina oggi sottoposta al sindacato di questa Corte, in quanto la disposizione impugnata non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti regionali, affidata alla contrattazione collettiva (sentenza n. 199 del 2020, punto 9.2. del Considerato in diritto), e non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta l'imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di lavoro.

La disposizione regionale, difatti, destina risorse finanziarie al pagamento di un emolumento accessorio, lasciando alla contrattazione collettiva la definizione del «trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, anche nella componente accessoria, nel rispetto delle prescrizioni imperative della legge e dei vincoli di spesa» (sentenza n. 20 del 2021).

Questa Corte, con la sentenza n. 155 del 2023, ha deciso una questione simile a quella in esame, riconoscendo la legittimità costituzionale di disposizioni della Regione siciliana afferenti a una indennità per gli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Anche in quel caso la legge regionale non stabiliva l'attribuzione diretta di un'indennità agli operatori impegnati nell'emergenza da COVID-19, ma autorizzava le aziende a liquidarla, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori.

Nella predetta sentenza, questa Corte ha affermato che le disposizioni regionali si collocavano, «“in una fase, quella attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto a quella volta alla concreta determinazione del trattamento economico accessorio del personale, riservata alla contrattazione collettiva, ricadente nella materia dell'ordinamento civile” (così sentenza n. 155 del 2022)» (sentenza n. 155 del 2023).

Nel presente giudizio, la disposizione impugnata, similmente, non attribuisce direttamente l'indennità, ma si limita a individuare una quota delle risorse annuali del reddito di inclusione sociale e a consentirne l'utilizzo anche per finalità incentivanti connesse alla gestione del servizio «da definirsi in busta paga secondo disposizioni normative e secondo le previsioni del contratto collettivo nazionale funzioni locali».

La qualificazione dell'emolumento come “indennità accessoria” non assume, nel caso di specie, valore precettivo immediato, ma si risolve in un rinvio al sistema delle fonti che disciplinano il trattamento economico del personale, rimanendo impregiudicata la competenza della contrattazione collettiva. Da ciò consegue che la disposizione regionale impugnata non incide direttamente sul rapporto di lavoro, di esclusiva competenza statale, ma opera a monte, sul piano della programmazione e destinazione delle risorse finanziarie, in funzione del finanziamento e del miglioramento dell'efficienza amministrativa nella gestione del servizio di inclusione sociale.

Non sussiste, dunque, il contrasto con gli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, evocati dal ricorrente quali parametri interposti.

Tale intervento rientra, difatti, nella competenza legislativa regionale in tema di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» di cui all'art. 3, lettera a), dello statuto di autonomia e non determina alcuna indebita invasione della sfera riservata allo Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 19, lettera b), della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2025, n. 24 (Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie), promossa, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 19, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97, commi secondo e quarto, Cost., in relazione all'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e all'art. 11 delle preleggi, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 1, commi 2 e 3, 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, e all'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260093

n. 94

Ordinanza 4 - 28 maggio 2026

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico della senatrice Daniela Garnero Santanchè, indagata dinanzi al Tribunale ordinario di Milano per i reati di truffa aggravata finalizzata al conseguimento di erogazioni pubbliche - Acquisizione, tramite dispositivi informatici, di messaggi di posta elettronica della senatrice, nonché di audio-registrazioni occulte, effettuate da un privato, contenenti cinque distinti colloqui, poi trascritti, cui la stessa ha partecipato - Richiesta di rinvio a giudizio, fondata anche sulle predette acquisizioni, quali fonti di prova - Omessa richiesta di previa autorizzazione al Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale indicato - Lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali del Senato, per omessa previa richiesta di autorizzazione dell'autorità giudiziaria alla Camera di appartenenza - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, acquisizione, tramite dispositivi informatici, di posta elettronica, effettuata nei giorni 7-11 luglio e 22 novembre 2023, e di audio-registrazioni occulte di un privato, contenenti cinque distinti colloqui, successivamente trascritti, in data 8 novembre 2023; richiesta di rinvio a giudizio 2 maggio 2024; complesso degli atti relativi al procedimento penale n. 32727/2023 R.G.N.R.-6582/2024 R.G.G.I.P.
- Costituzione, art. 68, 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, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'omessa richiesta dell'autorizzazione al Senato della Repubblica di utilizzare materiale probatorio nel procedimento penale n. 32727/2023 R.G.N.R. - 6582/2024 R.G.G.I.P. a carico della senatrice Daniela Garnero Santanchè, promosso dal Senato della Repubblica, con ricorso depositato in cancelleria il 30 gennaio 2026 e iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2026, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 4 maggio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
deliberato nella camera di consiglio del 4 maggio 2026.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 30 gennaio 2026 (reg. confl. pot. n. 1 del 2026), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, in relazione all'acquisizione, nell'ambito del procedimento penale n. 32727/2023 R.G.N.R. - 6582/2024 R.G.G.I.P., di «contenuti di posta elettronica» scambiata dalla senatrice Daniela Garnero Santanchè e di «audio-registrazioni occulte», effettuate da un soggetto privato, di colloqui cui aveva partecipato la medesima senatrice, coindagata nel citato procedimento, oltre che in relazione alla loro utilizzazione ai fini della successiva richiesta di rinvio a giudizio;

che, secondo il ricorrente, tale acquisizione, in assenza della necessaria richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza, avrebbe menomato le attribuzioni a esso garantite dall'art. 68, terzo comma, della Costituzione;

che, circa l'ammissibilità del conflitto, sussisterebbe la sua legittimazione attiva, spettante a ciascuna delle due Assemblee parlamentari a tutela delle rispettive prerogative e attribuzioni;

che ricorrerebbe, parimenti, la legittimazione passiva del Procuratore della Repubblica, in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, riguardante l'esercizio obbligatorio dell'azione penale;

che il «“tono costituzionale” dell'attribuzione» del Senato della Repubblica lesa dal comportamento omissivo del pubblico ministero sarebbe «evidente con riferimento al sistema delle immunità parlamentari» di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.;

che, in punto di fatto, il Senato della Repubblica espone quanto segue:

- la senatrice Santanchè, proclamata il 14 marzo 2018 (XVIII legislatura), è attualmente imputata (n. 6582/2024 R.G.G.I.P.) per truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis* del codice penale) e, in particolare, di sovvenzioni della «cassa integrazione c.d. covid» per i dipendenti di Visibilia editore spa e Visibilia concessionaria srl, società per cui ella ha rivestito cariche amministrative;

- nell'ambito del ricordato procedimento penale, iscritto a carico della senatrice il 21 settembre 2023, la Procura aveva acquisito corrispondenza e-mail che la “coinvolge”, scambiata anche in costanza di mandato parlamentare, e registrazioni occulte di colloqui privati, svoltisi anche presso il suo domicilio e ai quali la medesima senatrice aveva preso parte tra il 27 novembre 2019 e il 4 febbraio 2022;

- quanto alla posta elettronica, l'acquisizione della corrispondenza era avvenuta in due occasioni: il 7 luglio 2023 ufficiali di polizia giudiziaria della Procura della Repubblica di Milano avevano ricevuto da un legale della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) una «chiavetta USB» contenente, tra l'altro, e-mail inviate dalla senatrice o alla stessa destinate, «già acquisite da Consob a mani della sig.ra [F. B.], segnalante»;

in data 22 novembre 2023, gli stessi ufficiali di polizia giudiziaria, in occasione delle sommarie informazioni testimoniali rese da F. B., avevano acquisito agli atti un hard disk contenente, tra l'altro, la corrispondenza già prodotta alla CONSOB e «coinvolgente la senatrice»;

- quanto alle registrazioni dei colloqui, la medesima polizia giudiziaria, in data 8 novembre 2023, contestualmente alle sommarie informazioni rese da E. M., aveva acquisito una «chiavetta USB» contenente la registrazione occulta di sette colloqui operata da quest'ultimo, a cinque dei quali aveva partecipato la senatrice Santanchè;

- dei colloqui registrati la Procura aveva poi disposto la trascrizione, depositata agli atti dell'indagine;

- le risultanze delle e-mail e dei colloqui erano state utilizzate nel procedimento a carico della senatrice per formulare la richiesta di rinvio a giudizio, confluendo nel fascicolo posto a disposizione del giudice per l'udienza preliminare;

- le menzionate fonti di prova erano state acquisite, in data 11 aprile 2024, in altro parallelo procedimento (n. 32064/2022 R.G.N.R.) assegnato agli stessi rappresentanti del pubblico ministero;

- in tale ultimo procedimento, peraltro, la Procura aveva già «acquisito [...] le caselle di posta elettronica identificate dai domini in uso» alla società Visibilia editore spa e, con atto del 4 agosto 2023, aveva disposto la separazione delle comunicazioni e-mail di cui la senatrice fosse risultata «mittente, destinatario, anche per conoscenza», al fine di dare «attuazione a quanto stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 170/23»;

- con precipuo riferimento alle e-mail, dunque, nell'ambito del procedimento parallelo, «ciò che per un verso veniva [...] separato dagli atti in attesa dell'eventuale autorizzazione del Parlamento, per l'altro veniva acquisito»;



- preso atto della delibera del Senato della Repubblica di approvazione della proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di promuovere conflitto di attribuzione, il giudice dell'udienza preliminare aveva sospeso il giudizio e fissato un'udienza interlocutoria al 20 febbraio 2026;

che, nel merito, le ragioni del conflitto sarebbero «essenzialmente compendiate» nella citata deliberazione della Giunta, secondo cui, alla luce della sentenza di questa Corte n. 170 del 2023, i messaggi di posta elettronica sarebbero ricompresi nella nozione giuridica di corrispondenza e, anche alla luce della sentenza n. 38 del 2019, le registrazioni effettuate «nascostamente o fraudolentemente» da soggetti privati sarebbero riconducibili alle intercettazioni di conversazioni di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.;

che, più in particolare, quanto all'acquisizione delle e-mail, le ragioni di fondatezza del ricorso «riposerebbero» sulla «piena assimilazione della corrispondenza telematica o elettronica alla più ampia categoria di corrispondenza» rilevante agli effetti degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. e dell'art. 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato);

che la tutela accordata dalla Costituzione alla corrispondenza riguarderebbe, infatti, ogni comunicazione di pensiero umano tra due o più persone determinate, attuata in modo diverso dalla conversazione in presenza, e prescinderebbe dal mezzo utilizzato, che evolve col passare del tempo e in correlazione all'innovazione tecnologica (si citano le sentenze di questa Corte n. 170 e n. 2 del 2023);

che la corrispondenza a mezzo e-mail, dunque, rientrerebbe a pieno titolo nella sfera di protezione dell'art. 15 Cost., che ne consente la limitazione solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria e con le garanzie stabilite dalla legge;

che, a maggior ragione, ciò varrebbe nei confronti dei parlamentari: l'art. 68, terzo comma, Cost. - prosegue il ricorrente - impone l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del parlamento a sequestro di corrispondenza, al fine di porli al riparo da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del loro mandato rappresentativo (si cita la sentenza di questa Corte n. 227 del 2023);

che, a sua volta, la disciplina attuativa di cui all'art. 4, comma 1, della legge n. 140 del 2003 prevedrebbe che l'autorità giudiziaria competente richieda l'autorizzazione preventiva, dal momento che sarebbe il contenuto sostanziale (appunto la corrispondenza) e non invece il contenitore («il dispositivo informatico entro cui è trattenuta») a rappresentare l'oggetto dell'acquisizione;

che sarebbe altresì «acquisito al diritto vivente» che anche i messaggi già ricevuti e letti mantengono la natura di corrispondenza, senza degradarsi a «documento storico», almeno fino a quando non abbiano, per il decorso del tempo, perso ogni carattere di attualità, in rapporto all'interesse alla loro riservatezza (si cita, ancora, la sentenza di questa Corte n. 170 del 2023);

che la natura di corrispondenza - prosegue il Senato della Repubblica - implica il riconoscimento delle garanzie costituzionali a prescindere dalla «categorizzazione processual-penalistica»: le stesse sezioni unite penali della Corte di cassazione avrebbero di recente precisato che, quando la prova documentale ha ad oggetto comunicazioni scambiate in modo riservato tra un numero determinato di persone, indipendentemente dal mezzo tecnico impiegato a tal fine, occorre assicurare la tutela prevista dall'art. 15 Cost., di guisa che l'acquisizione al procedimento deve essere disposta per atto motivato dell'autorità giudiziaria e con le garanzie stabilite dalla legge (si cita la sentenza 29 febbraio-14 giugno 2024, n. 23755);

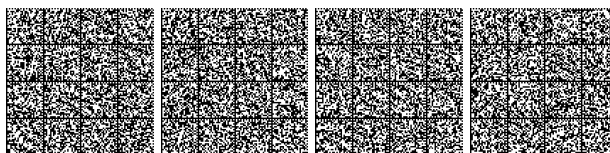
che, sulla stessa linea, la Corte di cassazione avrebbe poi affermato che, anche quando intervenga attraverso la produzione di una persona informata dei fatti, la mera acquisizione della corrispondenza quale documento, ai sensi dell'art. 234 del codice di procedura penale, sarebbe insufficiente al cospetto delle garanzie assicurate dall'art. 15 Cost.;

che, secondo tale giurisprudenza, dunque, l'acquisizione di messaggi WhatsApp - e la stessa cosa non potrebbe che valere per le e-mail - postulerebbe sempre il sequestro, nelle forme previste dall'art. 254 cod. proc. pen., del cellulare o, comunque, del dispositivo elettronico dove sono stati memorizzati e, quindi, il necessario intervento del pubblico ministero (si cita la sentenza della Corte di cassazione, prima sezione penale, 17 ottobre-28 novembre 2024, n. 43444);

che, altrettanto chiaramente, rispetto al sequestro di corrispondenza, la natura mirata o occasionale dell'atto non verrebbe in considerazione, risultando in ogni caso necessaria l'autorizzazione preventiva, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 140 del 2003 (si cita, ancora una volta, la sentenza n. 170 del 2023);

che, indipendentemente dall'acquisizione del contenitore entro cui erano conservate le e-mail scambiate dalla parlamentare, la Procura della Repubblica, avvedutasi della sussistenza di una corrispondenza protetta dall'art. 68, terzo comma, Cost., avrebbe dovuto interrompere l'acquisizione e, volendo utilizzare tale corrispondenza, chiedere l'autorizzazione alla Camera di appartenenza: al contrario, il pubblico ministero non solo l'avrebbe acquisita, ma l'avrebbe anche analizzata e utilizzata per l'esercizio dell'azione penale, mettendola quindi a disposizione del GUP investito della richiesta di rinvio a giudizio;

che, quanto all'acquisizione delle registrazioni delle conversazioni tra presenti, il Senato della Repubblica deduce che il «bene costituzionale» complessivamente tutelato dalla prima parte del terzo comma dell'art. 68» Cost. si lega al principio del libero svolgimento del mandato elettivo;



che, in tale ottica sostanziale, sarebbe «del tutto fuorviante insistere hic et inde sulla nota giurisprudenza» della Corte di cassazione che definisce - fra l'altro in nessun caso con riferimento specifico alla fattispecie concreta ora di interesse (la captazione di conversazioni di parlamentari in carica) - la registrazione fonografica di colloqui fra presenti, eseguita clandestinamente da uno dei partecipanti, prova documentale, ai sensi dell'art. 234 cod. proc. pen., non soggetta, quindi, alle prescrizioni di cui agli artt. 266 e seguenti cod. proc. pen. in materia di intercettazioni ambientali (si citano le sentenze delle sezioni unite penali 28 marzo-28 luglio 2006, n. 26795, e 28 maggio-24 settembre 2003, n. 36747);

che, in questa direzione, acquisirebbe «di per sé un significato testuale probabilmente decisivo l'inciso “in qualsiasi forma”, che qualifica in modo ampio le intercettazioni soggette ad autorizzazione», presente nel novellato testo dell'art. 68, terzo comma, Cost.: tale inciso evidenzerebbe la volontà di garantire il parlamentare riguardo a qualsiasi tipologia di captazioni, comunque effettuate, di sue conversazioni (si cita la sentenza di questa Corte n. 390 del 2007);

che, nella medesima direzione, un ausilio interpretativo proverrebbe anche dalla sentenza di questa Corte n. 135 del 2002, ove si è affermato che «la captazione di immagini in luoghi di privata dimora ben può configurarsi, in concreto, come una forma di intercettazione di comunicazioni fra presenti»: a maggior ragione, tale argomentazione varrebbe con riferimento a registrazioni video o sonore di colloqui cui prende parte un parlamentare in carica effettuate clandestinamente «da soggetti terzi, privati e presenti»;

che, a ulteriore riprova della fondatezza della riferita prospettazione, andrebbe considerata anche la nota giurisprudenza costituzionale sui tabulati telefonici di utenze intestate a parlamentari in carica (si cita la sentenza n. 38 del 2019): se i tabulati in questione sono qualificati come intercettazioni ai fini della tutela della riservatezza delle comunicazioni di un parlamentare, a fortiori andrebbero considerate come intercettazioni di conversazioni, nell'accezione posta dalla norma costituzionale, registrazioni effettuate in modo occulto da un soggetto privato «che “fonocapti” brani di colloqui con la viva voce di un parlamentare in carica e che poi vengano acquisite e trascritte integralmente nel corso di un procedimento penale» a suo carico;

che la prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. - la cui ampiezza discenderebbe non solo dalla sua *ratio*, ma anche dallo stesso tenore letterale della disposizione costituzionale - non potrebbe, poi, che rendere «“fuori tema”» aspetti come la terzietà o meno del soggetto che procede alla registrazione, la preventiva intesa o meno con l'autorità giudiziaria, la presenza fisica nel momento della captazione, la modalità occulta della registrazione in presenza, l'eventuale configurazione atipica della captazione tra presenti come «“forma di memorizzazione fonica di un fatto storico”»;

che la fono-registrazione - comunque e da chiunque effettuata - e la successiva trascrizione di conversazioni di un parlamentare in carica ai fini di un'eventuale acquisizione processuale non potrebbero, dunque, non soggiacere al regime autorizzatorio di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.;

che, ancora, la tesi prospettata a garanzia delle prerogative parlamentari potrebbe essere «ulteriormente corroborata dal riferimento aggiuntivo alla nozione di “sequestro di corrispondenza”, tutelata dall'ultima parte del terzo comma dell'art. 68 Cost.»: l'acquisizione delle «videoregistrazioni» integrerebbe, cioè, una particolare ipotesi di sequestro di corrispondenza;

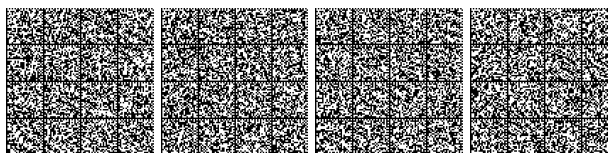
che, in particolare, le «conversazioni registrate» potrebbero rientrare nella nozione di corrispondenza e di “ogni altra forma di comunicazione” tutelata dall'art. 15 Cost., «in quanto la registrazione non si limita a una mera funzione di documentazione estemporanea delle conversazioni intercorse tra i due interlocutori, ma fissa - per così dire “per sempre” - su supporto elettronico il contenuto di uno scambio comunicativo, rendendolo accessibile e fruibile anche successivamente al suo esaurimento»;

che, conclusivamente, il ricorrente ha chiesto di accertare la violazione delle sue prerogative costituzionali garantite dall'art. 68, terzo comma, Cost. e, per l'effetto, di dichiarare la nullità di «tutti gli atti del procedimento penale [...] posti in essere dall'autorità giudiziaria acquisendo e utilizzando le predette fonti di prova», e, in particolare, della richiesta di rinvio a giudizio del 2 maggio 2024, che espressamente indica tra quest'ultime «le citate acquisizioni di corrispondenza e di captazioni di conversazioni» della senatrice Santanché.

Considerato che, con il ricorso indicato in epigrafe, il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, in relazione all'acquisizione, nell'ambito del procedimento penale n. 32727/2023 R.G.N.R. - 6582/2024 R.G.G.I.P., di «contenuti di posta elettronica» scambiata dalla senatrice Santanché e di «audio-registrazioni occulte», effettuate da un soggetto privato, di colloqui cui aveva partecipato la medesima senatrice, coindagata nel citato procedimento, oltre che in relazione alla loro utilizzazione ai fini della successiva richiesta di rinvio a giudizio;

che, ad avviso del ricorrente, tali acquisizione e utilizzazione, avvenute senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza, avrebbe leso le sue attribuzioni garantite dall'art. 68, terzo comma, Cost.;

che, nella presente fase di giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto sia insorto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e se abbia a oggetto la delimitazione



della sfera di attribuzioni determinata per i predetti poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità (tra le più recenti, ordinanze n. 80 del 2026, n. 168 e n. 133 del 2025);

che, quanto al requisito soggettivo, sussiste, in primo luogo, la legittimazione attiva del Senato della Repubblica, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità delle prerogative di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. (tra le tante, ordinanze n. 168 e n. 133 del 2025, n. 191 e n. 62 del 2023, n. 261 del 2022);

che, parimenti, sussiste la legittimazione passiva della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, poiché «la medesima natura di potere dello Stato deve altresì essere riconosciuta al pubblico ministero - e, in particolare, al procuratore della Repubblica (sentenza n. 1 del 2013 e ordinanza n. 193 del 2018) - in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (*ex plurimis*, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012; ordinanze n. 273 del 2017, n. 217 del 2016, n. 218 del 2012, n. 241 e n. 104 del 2011, n. 276 del 2008 e n. 124 del 2007): funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (sentenza n. 183 del 2017 e ordinanza n. 261 del 2022)» (ordinanze n. 133 del 2025 e n. 62 del 2023);

che, quanto al requisito oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, garantita dall'art. 68, terzo comma, Cost., il quale richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento a intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, e a sequestro di corrispondenza (tra le più recenti, ancora ordinanze n. 168 e n. 133 del 2025, quanto alle intercettazioni, nonché ordinanza n. 261 del 2022, quanto al sequestro di corrispondenza);

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte;

che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va disposta la notificazione del ricorso e della presente ordinanza anche alla Camera dei deputati, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (*ex plurimis*, ordinanze n. 168 e n. 133 del 2025, n. 179 del 2023, n. 250 del 2022, n. 91 del 2016 e n. 137 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dal Senato della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Senato della Repubblica;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano e alla Camera dei deputati, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

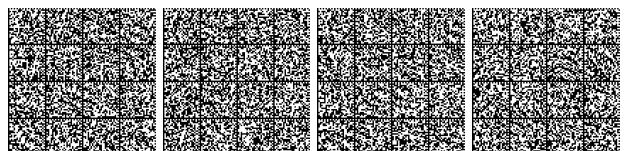
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260094



n. 95

Ordinanza 4 - 29 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Definizione del giudizio abbreviato con sentenza di proscioglimento per particolare tenuità del fatto - Possibilità, per l'imputato, di presentare appello - Esclusione - Denunciata lesione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Questioni di legittimità costituzionale, sollevate successivamente da altri giudici, con profili connessi e in parte sovrapponibili - Rinvio del giudizio a nuovo ruolo.

- Codice di procedura penale, art. 443, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

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, 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. 443, comma 1, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte militare d'appello, sezione seconda, nel procedimento penale a carico di A. S., con ordinanza del 14 luglio 2025, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nella camera di consiglio del 4 maggio 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 4 maggio 2026.

Ritenuto che, con ordinanza del 14 luglio 2025 (reg. ord. n. 173 del 2025), la Corte militare d'appello, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 443, comma 1, del codice di procedura penale, «nella parte in cui esclude che l'imputato possa proporre appello contro le sentenze di proscioglimento per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p.»;

che nel giudizio *a quo* è appellata, da parte della persona imputata, una sentenza di proscioglimento per particolare tenuità del fatto, pronunciata, ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, all'esito di giudizio abbreviato;

che, secondo la Corte rimettente, simile proscioglimento «presuppone l'accertamento della piena responsabilità dell'imputato», con «rilevanti conseguenze pregiudizievoli» per quest'ultimo, «in particolare nel giudizio civile per il risarcimento del danno e, per quanto specificamente interessa il personale militare, nel giudizio sulla responsabilità disciplinare», ciò che renderebbe il divieto di appello «irrazionale e contrastante con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 24 Cost.»;



che, con atto depositato il 14 ottobre 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio concludendo per l'inammissibilità e, nel merito, per la non fondatezza della questione.

Considerato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, in data 8 aprile 2026, la Corte d'appello di Milano, sezione quarta penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 112 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 2, cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *p*), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), che, al primo periodo, non consente al pubblico ministero, nel rito ordinario, di appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, cod. proc. pen.;

che tale giudizio, iscritto al n. 71 del registro ordinanze 2026, è tuttora pendente;

che, ancora successivamente, le sezioni unite penali della Corte di cassazione - secondo quanto reso noto dall'informazione provvisoria, all'esito dell'udienza del 23 aprile 2026 - hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede l'impugnazione con l'appello, da parte dell'imputato, della sentenza di proscioglimento pronunciata ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. per un reato punito con pena alternativa, la quale abbia condannato lo stesso imputato alle restituzioni e al risarcimento del danno in favore della parte civile;

che le questioni da ultimo sollevate presentano profili connessi e in parte sovrapponibili a quelli prospettati con il provvedimento di rimessione della Corte militare d'appello, rendendosi, quindi, opportuna una trattazione congiunta;

che, pertanto, il presente giudizio deve essere rinviato a nuovo ruolo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

rinvia il giudizio a nuovo ruolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

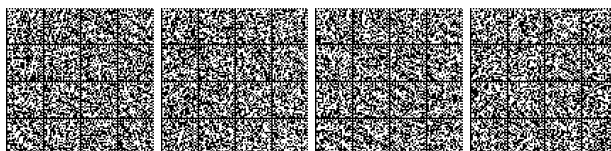
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260095





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 10

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 maggio
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica – Istruzione – Norme della Regione autonoma Sardegna – Reddito di studio (REST) – Istituzione di un fondo denominato Fondo regionale reddito di studio (FREST) nel quale confluiscono risorse da bilancio regionale, nazionali ed europee con destinazione coerente rispetto alle misure previste dalla legge regionale n. 8 del 2026 – Esclusione, dalla composizione del fondo, delle somme di cui all'art. 8, comma 1, recante la norma finanziaria di copertura, a carico del bilancio regionale, degli oneri derivanti dall'attuazione della medesima legge regionale n. 8 del 2026.

– Legge della Regione Sardegna 12 marzo 2026, n. 8, recante «Disciplina regionale in materia di istituzione del Reddito di studio (REST)», artt. 6, comma 1, secondo periodo, e 8, comma 1.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale (80002870923), con sede in Viale Trento, 69 - 09123 Cagliari, presso i seguenti indirizzi pec tratti dal registro IPA:

segretariogenerale@pec.regione.sardegna.it

presidenza.dirigen@pec.regione.sardegna.it

presidenza@pec.regione.sardegna.it

avvocatura@pec.regione.sardegna.it

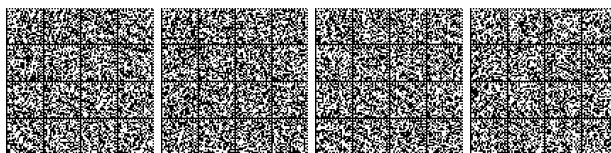
Per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, degli articoli 6, comma 1, secondo periodo, e 8, comma 1, della legge della Regione Sardegna 12 marzo 2026, n. 8, recante «Disciplina regionale in materia di istituzione del reddito di studio (REST)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna in data 19 marzo 2026, n. 17.

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 14 maggio 2026, e si depositano, a tal fine, estratto conforme del verbale e della relazione ministeriale.

La legge regionale introduce una misura di sostegno economico attraverso un impianto normativo che, nei punti oggetto di impugnazione, presenta rilevanti criticità strutturali, tali da incidere non solo su principi costituzionali fondamentali, ma anche sui limiti che lo Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna pone all'esercizio della potestà legislativa regionale.

In particolare, la legge della Regione Sardegna 12 marzo 2026, n. 8, recante «Disciplina regionale in materia di istituzione del reddito di studio (REST)», pubblicata sul B.U.R. del 19 marzo 2026, n. 17, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento agli articoli 6, comma 1, secondo periodo, e 8, comma 1, i quali, per le ragioni di seguito illustrate, determinano un assetto normativo intrinsecamente contraddittorio e privo dei requisiti minimi di coerenza, chiarezza e verificabilità, ponendosi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, nonché con gli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

Le disposizioni impuginate, infatti, si caratterizzano per una struttura tale da compromettere, al contempo, la razionalità interna della disciplina e l'effettività del meccanismo di copertura finanziaria, con conseguente incidenza sui presupposti stessi di legittimo esercizio della funzione legislativa regionale. In tale prospettiva, i vizi denunciati non assumono rilievo isolato, ma si presentano come manifestazioni convergenti di un esercizio della potestà normativa non conforme ai principi costituzionali e ai limiti statutari che delimitano l'autonomia della regione.



MOTIVI

1) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione, nonché degli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), per manifesta irragionevolezza, intrinseca contraddittorietà e radicale difetto di intelligibilità della disciplina normativa, con conseguente esercizio non conforme della potestà legislativa regionale.*

La disciplina risultante dal coordinamento tra gli articoli 6, comma 1, secondo periodo e 8, comma 1, si colloca al di sotto del livello minimo di coerenza normativa richiesto dall'art. 3 della Costituzione, così come interpretato dalla consolidata giurisprudenza di codesta Corte.

All'art. 6, comma 1, l'impugnata legge regionale recita: «Per le finalità della presente legge è istituito un fondo denominato Fondo regionale reddito di studio (FREST) nel quale confluiscono le risorse da bilancio regionale, nazionali ed europee con destinazione coerente rispetto alle misure previste dalla presente legge». E, in particolare, al secondo periodo: «Non concorrono alla composizione del fondo le somme di cui all'art. 8, comma 1».

Il successivo art. 8, comma 1, dal proprio canto, stabilisce: «Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a euro 3.000.000, si provvede, a decorrere dall'anno 2026, a valere sulle risorse annualmente stanziati nel bilancio regionale in conto della missione 12, programma 04, titolo 1 per il finanziamento degli interventi di cui alla legge regionale n. 18 del 2016».

La lettura coordinata delle disposizioni richiamate rivela un'intrinseca aporia che compromette la comprensibilità e la coerenza del disegno normativo. Da un lato, l'art. 6, comma 1, istituisce il Fondo regionale reddito di studio (FREST) quale contenitore unitario delle risorse destinate al finanziamento delle misure previste dalla legge, escludendo espressamente dalla sua composizione le somme di cui al successivo art. 8, comma 1; dall'altro lato, proprio quest'ultima disposizione individua le risorse necessarie all'attuazione dell'intera legge, quantificandole e imputandole a specifici stanziamenti di bilancio. Ne consegue una evidente frattura logico-sistematica: le risorse destinate a sostenere gli interventi della legge sono, per espressa previsione, sottratte al fondo che dovrebbe costituire lo strumento finanziario deputato a raccogliergle e gestirle. Tale scollamento determina un'irragionevole duplicazione — o, peggio, una reciproca elisione — dei canali di finanziamento, rendendo incerta l'effettiva allocazione delle risorse e opaca la loro destinazione. In assenza di un criterio che chiarisca il rapporto tra il fondo e gli stanziamenti di cui all'art. 8, la disciplina risulta non solo contraddittoria, ma anche inidonea a consentire un'applicazione coerente, ponendosi al di sotto del livello minimo di intelligibilità normativa richiesto dal principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Codesta Corte costituzionale ha più volte affermato che il principio di ragionevolezza implica non soltanto un controllo di non arbitrarietà delle scelte legislative, ma anche un requisito di coerenza interna e intelligibilità del testo normativo. In particolare, con la sentenza n. 110 del 2023, è stato ribadito che il legislatore non può introdurre disposizioni che risultino strutturalmente contraddittorie o tali da impedire l'individuazione del precetto, giungendo ad affermare che una disciplina normativa affetta da ambiguità radicale si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto mina la certezza del diritto.

Si legge nella sentenza n. 110 del 2023 sopra citata: «La giurisprudenza di questa Corte, anche di recente ripercorsa (sentenze n. 84 del 2023, punto 9 del Considerato in diritto; n. 64 del 2023, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 57 del 2023, punto 6.2.1. del Considerato in diritto; n. 48 del 2023, punto 8.3. del Considerato in diritto), è costante nell'affermare che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020, punto 5.4.1. del Considerato in diritto), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013, punto 9.2. del Considerato in diritto)». Ed ancora: «deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione».

Nel caso di specie, la contraddizione tra le disposizioni emerge con evidenza in quanto il legislatore regionale costruisce un sistema che come sopra accennato, anziché coordinarsi, si neutralizza reciprocamente. Il fondo istituito dall'art. 6 è configurato quale perno del sistema di finanziamento della misura, ma viene contemporaneamente privato, per effetto della clausola di esclusione contenuta nel medesimo articolo al secondo periodo, delle risorse individuate come copertura nell'art. 8. Tale costruzione normativa non è suscettibile di interpretazione armonizzante, poiché non esiste alcun criterio che consenta di stabilire se debba prevalere la funzione del fondo o la destinazione delle risorse indicate come copertura.



La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che l'ambiguità normativa è tollerabile solo entro limiti fisiologici, ma non quando essa si traduca in una contraddizione insanabile. È stato infatti evidenziato che il principio di ragionevolezza è violato quando la disciplina risulti intrinsecamente incoerente rispetto alla sua stessa struttura. Codesta Corte ha infatti evidenziato che l'intrinseca «contraddittorietà tra la *ratio* della disposizione e il suo contenuto normativo, si estrinseca nella violazione del canone della ragionevolezza e pertanto rientra nella sfera applicativa dell'art. 3 della Costituzione (sentenze n. 172 del 2006, n. 146 del 1996 e n. 313 del 1995)» (sentenza n. 279/2012).

Del pari si ritiene che una disposizione normativa, per essere rispondente ai canoni dell'art. 3 della Costituzione, debba essere costruita in modo da non generare conflitti interni idonei a compromettere la sua applicazione. Nello stesso senso, la già menzionata sentenza n. 210 del 2023 evidenzia che l'inserimento, nell'ambito di una disposizione normativa, di elementi di irrazionalità e contraddittorietà «determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 185 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto)».

Nel caso in esame, la contraddizione non è marginale, ma incide sul cuore della disciplina finanziaria, determinando una situazione che può essere qualificata come di assoluta inconoscibilità del testo normativo. Non si tratta, dunque, di una mera difficoltà interpretativa, bensì di un difetto strutturale che impedisce al sistema normativo di funzionare.

Sotto un ulteriore profilo, la Corte ha più volte ribadito che la chiarezza della legge costituisce una garanzia non solo per i destinatari, ma anche per la stessa amministrazione chiamata ad applicarla. In tale prospettiva, la sentenza n. 364 del 1988 ha evidenziato che la prevedibilità delle conseguenze giuridiche è elemento essenziale dello Stato di diritto. Nel caso di specie, la mancanza di chiarezza circa le risorse e la loro destinazione compromette tale prevedibilità, rendendo incerta la stessa possibilità per la legge di essere posta concretamente in esecuzione.

L'insieme di tali considerazioni conduce a ritenere che le disposizioni impugnate violino in modo evidente l'art. 3 della Costituzione, in quanto introducono una disciplina che non soddisfa i requisiti minimi di coerenza, chiarezza e intelligibilità richiesti dall'ordinamento.

Invero, il principio di ragionevolezza, quale proiezione del canone di eguaglianza sostanziale, impone al legislatore di approntare assetti normativi tra loro non contraddittori e idonei a rendere percepibile, in termini sufficientemente chiari, il nesso tra i mezzi predisposti e le finalità perseguite. Nel caso di specie, tale nesso risulta irrimediabilmente compromesso: la disciplina finanziaria si articola secondo previsioni che, lungi dall'integrarsi in un sistema coerente, si elidono reciprocamente, rendendo incerta sia l'individuazione delle risorse effettivamente disponibili sia le modalità del loro impiego.

Da ciò discende una duplice violazione del parametro evocato.

Da un lato, la contraddittorietà interna tra le disposizioni esaminate determina un difetto di razionalità intrinseca della legge, che si traduce in un assetto privo di adeguata giustificazione logica.

Dall'altro lato, l'opacità del quadro normativo incide sulla stessa possibilità per i destinatari — nonché per gli organi chiamati a darvi attuazione — di comprendere con certezza la portata e il funzionamento degli strumenti previsti, con conseguente compromissione dell'affidamento legittimo e della certezza del diritto.

In tal modo, la normativa si colloca al di sotto della soglia minima di qualità legislativa richiesta dall'art. 3 della Costituzione, venendo meno a quell'esigenza di ragionevolezza, di linearità e intelligibilità che costituisce presupposto imprescindibile per l'esercizio non arbitrario della funzione legislativa.

Le descritte criticità non esauriscono, tuttavia, il loro rilievo nell'ambito del solo parametro di cui all'art. 3 della Costituzione, ma assumono altresì diretta incidenza sul corretto esercizio della potestà legislativa regionale, quale delineata dallo Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna. Invero, la configurazione di un assetto normativo intrinsecamente contraddittorio e privo dei requisiti minimi di intelligibilità non può essere ricondotta entro l'ambito di un legittimo esercizio delle competenze legislative riconosciute dagli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, atteso che tali disposizioni, come specificamente previsto all'art. 4, pur delineando un'autonomia ampia, postulano pur sempre il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, tra i quali si annovera, con carattere trasversale, il canone di razionalità e coerenza dell'intervento normativo. In tale prospettiva, la violazione del principio di ragionevolezza, lungi dal rimanere confinata ad un vizio interno della disciplina, si traduce in un indice sintomatico del superamento dei limiti stessi dell'autonomia legislativa regionale, giacché una normativa strutturalmente incoerente e non suscettibile di applicazione univoca si pone, per ciò solo, al di fuori del perimetro entro cui la funzione legislativa può essere esercitata in modo conforme al disegno costituzionale e statutario. Ne consegue che l'irragionevolezza sopra evidenziata si riflette anche in una violazione degli articoli 3, 4 e 5 dello Statuto speciale, risolvendosi in un esercizio della potestà normativa non rispettoso dei canoni di buon andamento, trasparenza e chiarezza che presidiano l'ordinamento della finanza e dell'azione pubblica.



2) *Violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, nonché degli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), per difetto di copertura finanziaria certa, attendibile e non arbitraria, nonché per incoerenza strutturale del meccanismo di finanziamento, tale da determinare un esercizio della potestà legislativa regionale in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica e con i limiti statutari dell'autonomia.*

La violazione del principio di ragionevolezza si intreccia, in modo inscindibile, con la violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, che impone al legislatore di assicurare una copertura finanziaria effettiva, credibile e verificabile per ogni nuova o maggiore spesa.

Codesta Corte costituzionale ha elaborato, in materia, un orientamento consolidato secondo cui la copertura non può essere meramente apparente, ma deve essere idonea a garantire la sostenibilità della spesa in termini concreti. La sentenza n. 110 del 2023 ha affermato che la copertura deve essere non arbitraria o irrazionale. La sentenza n. 244 del 2020, ribadendo un costante orientamento di codesta Corte, ha chiarito ulteriormente che tali principi si applicano anche alle regioni a statuto speciale.

Inoltre, la sentenza n. 70 del 2012 ha precisato che la copertura deve permettere una verifica effettiva della corrispondenza tra oneri e mezzi, escludendo soluzioni normative che si limitino a indicare genericamente fonti di finanziamento. Ne consegue che la copertura finanziaria di una disposizione di legge, anche regionale, deve essere certa e non eventuale. Nel caso di specie, la previsione dell'art. 8, comma 1, non soddisfa tali requisiti, in quanto la sua efficacia è compromessa dalla disposizione contenuta nell'art. 6, comma 1.

Il legislatore individua una fonte di finanziamento, ma al contempo introduce un meccanismo che ne esclude l'utilizzo nell'ambito del fondo destinato a sostenere la misura. Tale contraddizione rende impossibile verificare se la copertura sia effettivamente idonea a garantire la realizzazione dell'intervento.

Ci si trova di fronte ad una carenza strutturale della disciplina finanziaria, che priva la copertura di ogni effettiva capacità operativa. La scelta del legislatore regionale di escludere espressamente dal fondo destinato all'attuazione della legge proprio le risorse individuate per farvi fronte comporta che la spesa, pur formalmente autorizzata e contabilmente individuata, risulti in concreto priva di uno strumento giuridico idoneo alla sua gestione ed erogazione.

In tal senso, la copertura prevista si risolve in una indicazione meramente nominale di mezzi finanziari, non accompagnata da un coerente meccanismo di impiego, e pertanto inadeguata a soddisfare il requisito della effettività richiesto dall'art. 81 della Costituzione. La copertura finanziaria deve non solo esistere sul piano contabile, ma anche essere concretamente utilizzabile ai fini dell'attuazione della spesa, non potendo risolversi in una costruzione normativa che, per effetto di disposizioni tra loro incompatibili, ne impedisca l'impiego.

Ne deriva che la disciplina censurata non si limita a rendere incerta la copertura, ma la svuota di contenuto sostanziale, determinando una situazione in cui la spesa è priva di un effettivo sostegno finanziario, in violazione dei principi di veridicità, attendibilità e trasparenza del bilancio pubblico.

Codesta Corte costituzionale ha più volte sottolineato che la copertura deve essere non solo formalmente indicata, ma anche funzionalmente coerente con la struttura della spesa. La mancanza di coordinamento tra le disposizioni finanziarie può determinare (e determina nella specie) una violazione dell'art. 81 della Costituzione, in quanto impedisce di ricostruire il reale assetto degli oneri.

Nel caso in esame, la mancanza di coordinamento è tale da generare una incertezza radicale circa la destinazione delle risorse, con la conseguenza che la copertura si presenta come meramente formale. Tale situazione è aggravata dal fatto che le risorse indicate provengono da un fondo già destinato ad altre finalità, senza che sia chiarito il meccanismo di riallocazione e senza che sia garantita la compatibilità con gli equilibri di bilancio.

La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, ribadito che la disciplina finanziaria deve consentire di valutare *ex ante* l'impatto della legge sul bilancio pubblico. In tal senso, la sentenza n. 247 del 2017 ha sostenuto che il principio di equilibrio di bilancio richiede una programmazione finanziaria trasparente e verificabile. Nel caso in esame, tale requisito è del tutto assente, poiché la struttura normativa impedisce di comprendere come e in quale misura le risorse saranno effettivamente utilizzate.

Ne consegue che le disposizioni impugnate violano l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in quanto non garantiscono una copertura finanziaria conforme ai criteri elaborati da codesta Corte.

Anche sotto il profilo sin qui esaminato, la violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione non esaurisce la portata dell'illegittimità denunciata, dovendo essa essere letta in stretta connessione con i limiti che lo Statuto speciale pone all'esercizio dell'autonomia legislativa regionale. Il difetto di una copertura finanziaria effettiva, verificabile e coerente con la struttura della spesa, infatti, incide direttamente sulle condizioni di legittimità dell'intervento



normativo regionale, in quanto impedisce di assicurare quella trasparenza e attendibilità del bilancio che costituisce presupposto indefettibile anche per le regioni ad autonomia speciale.

In tale quadro, la disciplina censurata, nella misura in cui introduce un meccanismo finanziario intrinsecamente contraddittorio, tale da rendere in concreto inoperante la stessa copertura indicata, si pone in contrasto non solo con il parametro costituzionale evocato, ma altresì con gli articoli 3, 4 e 5 dello Statuto speciale della Regione Sardegna. Tali disposizioni, infatti, non consentono un esercizio della potestà legislativa sganciato dai principi di coordinamento della finanza pubblica e dagli obblighi di equilibrio e veridicità delle scritture contabili, che si impongono come limiti necessari e trasversali all'autonomia normativa regionale.

Ne deriva che la carenza strutturale della copertura finanziaria, lungi dal costituire un mero vizio tecnico-contabile, integra una più ampia violazione dei limiti statuari, traducendosi in un uso distorto degli strumenti dell'autonomia finanziaria, incompatibile con il quadro dei principi costituzionali e con la funzione stessa dello Statuto quale fonte di delimitazione e ordine dell'intervento legislativo regionale.

3) Violazione degli articoli 3, 4 e 5 dello Statuto speciale della Regione Sardegna, in relazione ai limiti dell'autonomia legislativa e ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

Le disposizioni impugnate si pongono altresì in contrasto con il quadro statutario della Regione autonoma della Sardegna, segnatamente con gli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

L'art. 3 dello Statuto individua le materie di competenza primaria della regione, l'art. 4 quelle di competenza concorrente, mentre l'art. 5 disciplina le funzioni amministrative. Tuttavia, secondo la giurisprudenza costituzionale, tali competenze devono essere esercitate nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, tra i quali rientrano quelli in materia di equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale ha costantemente affermato che anche le regioni a statuto speciale sono vincolate al rispetto dell'art. 81 Cost. e dei principi che ne derivano. Il principio della copertura finanziaria delle leggi si impone, dunque, anche alle regioni ad autonomia speciale, mentre l'autonomia finanziaria non può essere esercitata in modo da compromettere gli equilibri complessivi della finanza pubblica. Nel caso di specie, la disciplina impugnata, per le ragioni già illustrate, non garantisce una copertura finanziaria chiara e coerente e introduce un sistema gestionale contraddittorio.

Del resto, lo Statuto della Regione autonoma della Sardegna stabilisce, all'art. 4, che «nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, la regione emana norme legislative sulle seguenti materie», il che comporta che il legislatore regionale, non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 della Costituzione si ispira (sentenze n. 54 del 1958; n. 30 del 1959; n. 31 del 1961; n. 96 del 1966; n. 47 del 1967; n. 135 del 1968; n. 123 del 1975).

L'assetto normativo qui censurato è dunque anche in contrasto con i limiti che derivano dagli articoli 3, 4 e 5 dello Statuto, in quanto rappresenta un esercizio della potestà legislativa non conforme ai principi costituzionali. La Corte ha infatti sottolineato che il coordinamento della finanza pubblica costituisce un limite trasversale alle competenze legislative regionali (sent. n. 114 del 2025).

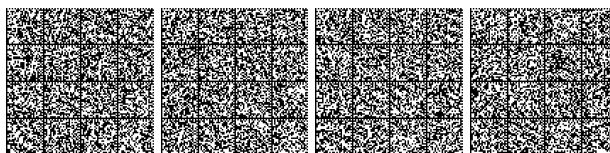
Ebbene, nel caso in esame, la mancanza di trasparenza e la contraddittorietà della disciplina non consentono di verificare l'effettivo impatto della legge sul bilancio regionale, determinando una violazione dei principi di coordinamento e, conseguentemente, un superamento dei limiti statuari.

Ne consegue che le disposizioni impugnate risultano illegittime anche per violazione degli articoli 3, 4 e 5 dello Statuto speciale, in relazione ai principi costituzionali che delimitano l'esercizio dell'autonomia legislativa regionale.

La disciplina censurata evidenzia un uso distorto degli strumenti dell'autonomia finanziaria regionale, tale da integrare uno sviamento rispetto alle finalità cui essa è costituzionalmente preordinata.

L'autonomia riconosciuta dallo Statuto speciale, infatti, non si esaurisce nella mera disponibilità di risorse o nella libertà di allocazione delle stesse, ma implica anche il rispetto di canoni di corretta programmazione, trasparenza e coerenza contabile. Nel caso in esame, invece, la costruzione normativa si traduce in una artificiosa separazione tra fonti di finanziamento e strumenti di gestione della spesa, che altera la fisiologia del bilancio regionale e ne compromette la leggibilità.

Una simile configurazione non solo impedisce il controllo sull'effettivo utilizzo delle risorse, ma si pone anche in contrasto con la funzione stessa del coordinamento della finanza pubblica, che mira ad assicurare l'omogeneità e la verificabilità dei sistemi contabili delle amministrazioni territoriali. In tal senso, l'esercizio della potestà legislativa regionale travalica i limiti statuari, poiché introduce un meccanismo finanziario che, lungi dal rispettare i principi comuni dell'ordinamento, li elude attraverso una strutturazione interna contraddittoria e non chiara.



Per tutto quanto sopra esposto, si insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, secondo periodo, e 8, comma 1, della legge della Regione Sardegna 12 marzo 2026, n. 8, recante «Disciplina regionale in materia di istituzione del reddito di studio (REST)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna in data 19 marzo 2026, n. 17, laddove prevedono:

All'art. 6, comma 1, secondo periodo: «Non concorrono alla composizione del fondo le somme di cui all'art. 8, comma 1».

All'art. 8, comma 1, dal proprio canto, stabilisce: «Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a euro 3.000.000, si provvede, a decorrere dall'anno 2026, a valere sulle risorse annualmente stanziare nel bilancio regionale in conto della missione 12, programma 04, titolo 1 per il finanziamento degli interventi di cui alla legge regionale n. 18 del 2016».

Dette disposizioni si pongono in contrasto con i seguenti articoli della Costituzione: art. 3; art. 81, terzo comma; nonché con gli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

P.Q.M.

Si chiede che codesta Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale, in parte qua, degli articoli 6, comma 1, secondo periodo, e 8, comma 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna 12 marzo 2026, n. 8, pubblicata sul B.U.R. del 19 marzo 2026, n. 17, recante «Disciplina regionale in materia di istituzione del reddito di studio (REST)». Con osservanza, si allega:

1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei ministri del 14 maggio 2026, con annessa relazione;

2. legge della Regione autonoma della Sardegna del 12 marzo 2026, n. 8, pubblicata sul B.U.R. del 19 marzo 2026, n. 17, recante «Disciplina regionale in materia di istituzione del reddito di studio (REST)».

Roma, 15 maggio 2026

L'Avvocato dello Stato: DI GIORGIO

26C00105

N. 82

*Ordinanza dell'11 aprile 2026 della Corte di cassazione
sul ricorso proposto da Giancarlo Rosestolato contro ANAS Spa*

Delegazione legislativa – Delega per l'individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore (c.d. salvaleggi) – Inclusione, tra esse, dell'art. 4, comma 4, della legge n. 59 del 1961, in relazione ai canoni, da versare da parte di privati, per licenze o concessioni interessanti il corpo stradale all'interno dei comuni con meno di 20.000 abitanti.

- Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), art. 1, nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1696 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 4, comma 4, della legge 7 febbraio 1961, n. 59, recante «Riordinamento strutturale e revisione dei ruoli organici dell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (A.N.A.S.)».



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Guido Mercolino - Presidente;

Andrea Zuliani - Consigliere rel.;

Luigi Abete - Consigliere;

Luciano Varotti - Consigliere;

Annamaria Casadonte - Consigliere.

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 9131/2021 R.G. proposto da Giancarlo Rosestolato, elettivamente domiciliato in Roma, via Celimontana n. 38, presso lo studio degli avv. Paolo Panariti e Alessandra Manzo, che lo rappresentano e difendono unitamente all'avv. Annalisa Pizzi, ricorrent;

Contro ANAS S.p.a., elettivamente domiciliata in Roma, via Monzambano n. 10, presso la propria direzione generale, con l'avv. Giovanna Giacomelli, che la rappresenta e difende - controricorrente - avverso la sentenza n. 2638/2020 della Corte d'Appello di Venezia, depositata il 12 ottobre 2020.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 30 ottobre 2025 dal Consigliere Andrea Zuliani.

Rilevato che:

la presente controversia ha ad oggetto il preteso diritto di ANAS S.p.A. di riscuotere i canoni di accesso dalla strada statale «Romea» all'immobile di proprietà di Giancarlo Rosestolato, situato all'interno del centro abitato in Comune di Taglio di Po;

il diritto viene contestato da Giancarlo Rosestolato sul presupposto che, annoverando Taglio di Po un numero di abitanti inferiore a 20.000, quantunque i tratti di strada all'interno del centro abitato siano parte della rete delle strade statali, i «canoni dovuti da privati per licenze o concessioni interessanti il corpo stradale» sarebbero «fatti salvi in favore dei Comuni» dall'art. 4, comma 4, della legge n. 59 del 1961, e non spetterebbero, quindi, ad ANAS S.p.a.;

in applicazione di tale disposizione di legge, e in accoglimento della domanda proposta da Giancarlo Rosestolato, il Tribunale di Rovigo accertò che ANAS S.p.A. non è titolare del diritto di riscuotere il canone, condannandola anche alla restituzione dei ratei già percepiti;

ANAS S.p.A. propose impugnazione, che venne accolta dalla Corte d'Appello di Venezia, la quale ritenne non più vigente l'art. 4, comma 4, della legge n. 59 del 1961, in quanto implicitamente abrogato da disposizioni legislative successive e, in particolare, dagli artt. 2, 22 e 27 del decreto legislativo n. 285 del 1992 («Nuovo codice della strada»), dal decreto legislativo n. 143 del 1994 («Istituzione dell'Ente nazionale per le strade»), dall'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 242 del 1995 («Approvazione del nuovo statuto dell'Ente nazionale per le strade») e, infine, dall'art. 55, comma 23, della legge n. 449 del 1997 («Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica», erroneamente indicata nella sentenza qui impugnata come «Legge finanziaria del 1997»);

la Corte territoriale non ha condiviso l'assunto del Tribunale secondo cui l'art. 4 della legge n. 59 del 1961 sarebbe da considerare però ancora in vigore, in quanto espressamente menzionato (insieme ad altri articoli della medesima legge) al n. 1696 dell'elenco allegato («Allegato 1») al decreto legislativo n. 179 del 2009 (cd. «salva leggi»);

infatti, secondo la Corte d'appello, «il decreto del 2009 ha inteso far salve tutta una serie di norme, siccome vigenti all'epoca della sua entrata in vigore, così come modificate a tale data per effetto di interventi legislativi adottati dopo la loro emanazione, includendo esplicitamente nelle «modificazioni» anche l'abrogazione implicita delle norme stesse, com'è reso evidente dal richiamo operato all'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale»;

contro la sentenza della Corte d'appello Giancarlo Rosestolato ha proposto ricorso per cassazione, articolato in due motivi, il primo dei quali è volto a censurare la violazione o falsa applicazione «dell'art. 4, legge n. 59/61 e del decreto legislativo n. 285/1992, in relazione all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 179/2009»; in sostanza, il ricorrente ribadisce la tesi secondo cui all'esplicito inserimento della legge n. 59 del 1961 nell'elenco delle disposizioni legislative statali per le quali il decreto legislativo n. 179 del 2009 ha disposto la «permanenza in vigore» deve essere attribuito un valore normativo che non può essere ignorato nell'interpretazione dell'art. 1 (in realtà, art. unico) del medesimo decreto;

ANAS S.p.A. si è difesa con controricorso;

entrambe le parti hanno depositato memoria nel termine di legge anteriore alla data fissata per la trattazione in camera di consiglio ai sensi dell'art. 380-bis.1 del codice di procedura civile.



Ritenuto che:

il primo motivo di ricorso pone la questione della permanente vigenza o meno dell'art. 4, comma 4, della legge n. 59 del 1961 — che pure si ritiene implicitamente abrogato dalle successive norme del Codice della Strada e relative all'istituzione e al finanziamento dell'attuale ANAS S.p.a. — per effetto del suo inserimento nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009;

in questi termini, il ricorso troverebbe conforto in uno specifico precedente di questa Corte (ord. n. 11266/2020), ove si è statuito che l'art. 4 della legge n. 59 del 1961 è norma da ritenersi ancora vigente in base al disposto dell'art. 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009, che, nell'Allegato 1 n. 1696, la annovera tra le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore, ai fini e per gli effetti dell'art. 14, commi 14, 14-bis e 14-ter, della legge n. 246 del 2005 e successive modificazioni (conf., successivamente, anche Cass. n. 4192/2023);

in senso contrario si è invece espressa questa Corte in altro provvedimento, ove si è ritenuto decisivo il rilievo che «la legge delega 246/2005 (sulla cui base è stato emanato il decreto legislativo 179/2009) ha posto il criterio direttivo di escludere le disposizioni colpite da abrogazione tacita, poiché ciò implica che non sono indispensabili (concernendo una materia ormai diversamente disciplinata)», ritenendosi di conseguenza irrilevante l'inserimento della legge n. 59 del 1961 nell'elenco di cui all'Allegato 1 (Cass. n. 15942/2024);

in quest'ultimo senso — con riguardo alla medesima questione riferita ad altra legge inserita nel citato Allegato 1 — si è più volte pronunciata la Sezione Lavoro di questa Corte, statuendo che per «le disposizioni tacitamente o implicitamente abrogate ovvero ... le disposizioni che, al momento dell'emanazione del decreto legislativo n. 179 del 2009, avevano esaurito la loro funzione o erano comunque obsolete, ... non potendo [esse]... essere inclus[e], in base alla legge di delega, fra le norme «salvate», la relativa ricomprensione al suddetto fine nell'Allegato 1 ... si deve considerare *tamquam non esset*, frutto di un lapsus calami, sulla base di una interpretazione rispettosa dell'art. 15 preleggi e costituzionalmente orientata, nel senso della coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (art. 3 Cost.), del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge di delega (art. 76 Cost.)» (Cass. n. 19420/2013; conf., successivamente, Cass. nn. 7976/2016 e 26488/2018);

senonché, proprio con riferimento alla disposizione di legge considerata nei citati precedenti della Sezione Lavoro di questa Corte (art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991, inserito nell'Allegato 1 alla voce n. 1266) è intervenuta — sollecitata dal Tribunale di Sondrio, che aveva ritenuto poco appagante la soluzione del «tamquam non esset» — la Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 182/2018, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani)»;

a questo punto è evidente che risulta tutt'altro che manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009 anche nella parte in cui questo dichiara, alla voce n. 1696 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 4, comma 4, della legge n. 59 del 1961, di cui il «diritto vivente» non ha mai messo in dubbio che fosse stato in precedenza abrogato «per incompatibilità» con le nuove disposizioni del Codice della Strada e sull'istituzione e il finanziamento dell'ente ora divenuto ANAS S.p.A.; infatti, le due normative pongono — sotto il profilo, che qui interessa, ovverosia quello della titolarità del diritto alla percezione dei canoni per l'accesso alle strade statali nei centri abitati con meno 20.000 abitanti — conseguenze giuridiche inconciliabili, tali che l'applicazione dell'una non può che comportare la non applicazione dell'altra;

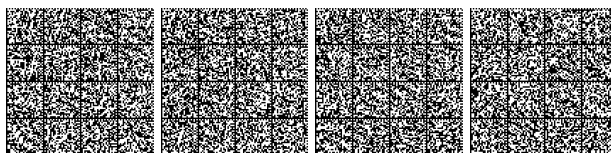
una volta escluso, sulla scorta delle condivisibili indicazioni contenute nella citata sentenza n. 182/2018 della Corte costituzionale, che il decreto legislativo n. 179 del 2009 sia «meramente ricognitivo» e dunque privo di «forza legislativa», non meno evidente è la rilevanza della questione nel presente processo, in cui Giancarlo Rosestolato chiede al giudice di accertare che ANAS S.p.a. non è titolare del diritto al pagamento dei canoni per l'accesso alla strada statale proprio invocando la reviviscenza dell'art. 4, comma 4, della legge n. 59 del 1961, voluta dal legislatore mediante l'inserimento di tale disposizione nello Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009.

P.Q.M.

La Corte:

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — con riferimento all'art. 76 della Costituzione — dell'art. 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009, nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1696 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 4, comma 4, della legge n. 59 del 1961;



Sospende il presente giudizio;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al Pubblico Ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, compresa la documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Il Presidente: MERCOLINO

26C00099

N. 83

Ordinanza del 27 marzo 2026 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da Adele Cavone contro Agenzia entrate - Direzione provinciale Roma 3

Previdenza – Previdenza complementare e integrativa – Dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 – Previsione che, fino all'emanazione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, comma 2, lettera p), della legge n. 243 del 2004, si applica esclusivamente ed integralmente la previgente normativa – Previsione che per i dipendenti che, alla data di entrata in vigore di tale legge, risultano iscritti a forme pensionistiche complementari, le disposizioni concernenti la deducibilità dei contributi versati e il regime di tassazione delle prestazioni di cui al d.lgs. n. 252 del 2005, sono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2018 – Previsione che per i medesimi soggetti, relativamente ai montanti delle prestazioni accumulate fino a tale data, continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti.

– Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), art. 23, comma 6; decreto legislativo (*recte*: legge) 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018- 2020), art. 1, comma 156.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI PRIMO GRADO DI ROMA - SEZIONE 18

Riunita in udienza il 26 marzo 2026 alle ore 11,00 in composizione monocratica:

De Nictolis Rosanna, giudice monocratico in data 26 marzo 2026 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 8437/2025 depositato il 28 aprile 2025 proposto da Adele Cavone - CVNDLA59B66B828H, difeso da Flavio De Benedictis - DBNFLV76M28I330J ed elettivamente domiciliato presso debenedictis.flavio@avvocatibari.legalmail.it

contro Ag. Entrate Direzione Provinciale Roma 3, elettivamente domiciliato presso dp.3roma@pce.agenzia-entrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

Diniego rimborso Irpef-Redditi lavoro dipendente e assimilati, a seguito di discussione in pubblica udienza;

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. Con il ricorso n. 8437/2025, notificato a mezzo PEC in data 28 aprile 2025 e depositato in pari data, corredato da istanza di trattazione in pubblica udienza, la signora Cavone Adele impugna il rigetto tacito della sua istanza di rimborso dell'IRPEF in tesi versata in eccesso per i periodi di imposta 2021 e 2022.



2. Si è costituita l'Agenzia delle entrate - DP III Roma, e con controdeduzioni ha chiesto il rigetto del ricorso.
3. La causa è passata in decisione in esito alla pubblica udienza del 26 marzo 2026.
4. La ricorrente premette, in fatto, che:

nella sua qualità di pubblico impiegato del settore scolastico, è stata iscritta al Fondo Nazionale Pensione Complementare per i Lavoratori della Scuola - denominato Fondo Scuola Espero, iscritto all'Albo tenuto dalla Covip con il n. 145, con decorrenza dal 20 dicembre 2010 al 30 settembre 2021 maturando una posizione individuale di previdenza complementare nel periodo dal 1° gennaio 2007 in poi;

a seguito di richiesta di liquidazione della posizione individuale, in data 5 novembre 2021 il Fondo pensione ha erogato alla ricorrente a titolo di «Prestazione previdenziale pensionamento» l'importo lordo soggetto a tassazione separata (riferibile al montante accumulato dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2017) di euro 3.882,55 (pari alla somma di «Contributi versati Azienda:» per euro 1.770,24, «Contributi versati Aderente:» per euro 1.772,82 e «Redditi già assoggettati imposta sostitutiva:» per euro 339,49) subendo una ritenuta a titolo di tassazione separata con aliquota del 23% sulla quota imponibile di prestazione (euro 3.543,06) pari a euro 814,90, oltre ad altra componente di prestazione previdenziale riferibile al montante accumulato dal 1° gennaio 2018 in poi soggetta a ritenuta alla fonte a titolo di imposta con aliquota del 15%;

a titolo di «Liquidazione integrativa» di «Prestazione previdenziale pensionamento» (i.e. trattamento di fine rapporto destinato a previdenza complementare tardivamente trasferito dall'Inps al Fondo Pensione), in data 7 giugno 2022 il Fondo Pensione ha erogato alla ricorrente l'importo lordo soggetto a tassazione separata (riferibile al montante accumulato dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2017) di euro 6.027,45 (pari alla somma di trattamento di fine rapporto destinato a previdenza complementare per euro 5.234,64 e rendimenti finanziari già tassati per euro 1.203,97) subendo una ritenuta a titolo di tassazione separata con aliquota del 23% sulla quota imponibile di prestazione (euro 5.234,64) per euro 1.203,97, oltre ad altra componente di liquidazione integrativa riferibile al montante accumulato dal 1° gennaio 2018 in poi soggetta a ritenuta alla fonte a titolo di imposta con aliquota del 15%;

con raccomandata a.r. ricevuta dall'Amministrazione finanziaria in data 18 aprile 2023, la ricorrente ha presentato formale istanza di rimborso dell'importo di euro 702,21 per la maggiore imposta in tesi versata, oltre agli interessi ed accessori di legge, in quanto gli importi accumulati presso il Fondo Pensione dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2017 sarebbero stati illegittimamente assoggettati a ritenuta del 23% a titolo di tassazione separata anziché a ritenuta del 15% a titolo di imposizione sostitutiva, in ragione della qualifica di dipendente pubblico della ricorrente.

5. In diritto, la ricorrente sostiene che la illegittimità del diniego tacito di rimborso discende dalla illegittimità costituzionale del quadro normativo di riferimento, e sollecita il giudicante a sollevare incidente di costituzionalità delle disposizioni che prevedono l'applicazione, per i pubblici impiegati quale la ricorrente, di una aliquota maggiore rispetto a quella, pari al 15%, che si applica ai dipendenti privati.

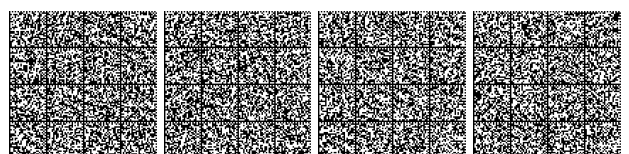
Evidenzia, in particolare, che ai sensi dell'art. 23, comma 6 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, «Fino all'emanazione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, comma 2, lettera p), della legge 23 agosto 2004, n. 243, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applica esclusivamente ed integralmente la previgente normativa».

La predetta disposizione prevedeva un regime transitorio di applicazione delle disposizioni tributarie introdotte dal decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 47 ai dipendenti di una pubblica amministrazione iscritti a una forma pensionistica di natura negoziale di cui sono destinatari anziché del più favorevole regime fiscale introdotto dal decreto legislativo n. 252/2005 con decorrenza 1° gennaio 2007.

Ai sensi dell'art. 1 comma 156 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018):

«A decorrere dal 1° gennaio 2018, ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applicano le disposizioni concernenti la deducibilità dei premi e contributi versati e il regime di tassazione delle prestazioni di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252. Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che, alla data di entrata in vigore della presente legge, risultano iscritti a forme pensionistiche complementari, le disposizioni concernenti la deducibilità dei contributi versati e il regime di tassazione delle prestazioni di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, sono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2018. Per i medesimi soggetti, relativamente ai montanti delle prestazioni accumulate fino a tale data, continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti.».

In estrema sintesi, dal combinato disposto dell'art. 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005 e dell'art. 1, comma 156, legge n. 205/2017, si evince che il regime fiscale più favorevole introdotto dal decreto legislativo n. 252/2005 con decorrenza 1° gennaio 2007 per i dipendenti privati, si applica ai dipendenti pubblici solo a decorrere



dal 1° gennaio 2018, così perpetrandosi una irragionevole disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati in danno dei primi, con violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

La ricorrente evidenzia che la Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005 sotto altro profilo: in particolare, con la sentenza n. 218 del 15 luglio - 3 ottobre 2019, la Corte costituzionale, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), nella parte in cui prevede che il riscatto della posizione individuale sia assoggettato a imposta ai sensi dell'art. 52, comma 1, lettera d-ter), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), anziché ai sensi dell'art. 14, commi 4 e 5, dello stesso decreto legislativo n. 252 del 2005.»

Nella parte motiva, la Corte costituzionale ha rilevato che non sono individuabili elementi che giustifichino ragionevolmente una disomogeneità del trattamento fiscale agevolativo, riscontrando, a sostegno della irragionevolezza della duplice disciplina del trattamento tributario, che la prestazione pensionistica complementare da sottoporre a tassazione, sia che venga percepita da un dipendente privato, sia che venga percepita da un dipendente pubblico, «è composta da contributi a carico del lavoratore, del datore di lavoro e dal TFR maturato nel periodo di adesione al fondo».

Ad avviso della ricorrente, dopo la pronuncia n. 218/2019, sarebbe incontrovertibile che il previgente regime impositivo ancora applicabile alle prestazioni di previdenza complementare diverse dai riscatti c.d. volontari, riferibili al montante accumulato dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2017 ed erogate a dipendenti pubblici, risulti in contrasto ed in violazione con i fondamentali principi costituzionali fra i quali i principi di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione, di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

6. Il giudice osserva quanto segue.

6.1. Anzitutto, la presente fattispecie ricade nel campo di applicazione dell'art. 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005 e non nel campo di applicazione del successivo comma 7 del medesimo articolo (v. Corte costituzionale n. 257 del 2022).

L'art. 23, comma 7, riguarda «i lavoratori assunti antecedentemente al 29 aprile 1993 e che entro tale data risultino iscritti a forme pensionistiche complementari istituite alla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421». Invece, la ricorrente, secondo quanto ella dichiara in giudizio e non è contestato dall'Amministrazione, «è stata iscritta al Fondo Nazionale Pensione Complementare per i Lavoratori della Scuola - denominato Fondo Scuola Espero, iscritto all'Albo tenuto dalla Covip con il n. 145, con decorrenza dal 20 dicembre 2010 al 30 settembre 2021 maturando una posizione individuale di previdenza complementare nel periodo dal 1° gennaio 2007 in poi».

6.2. In relazione al trattamento fiscale delle pensioni integrative, si sono succeduti nel tempo diversi regimi.

Per l'effetto:

il decreto legislativo n. 124/1993 si applica alle prestazioni previdenziali integrative fino al 31 dicembre 2000;

il decreto legislativo n. 47/2000 si applica alle prestazioni previdenziali integrative dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2006;

il decreto legislativo n. 252/2005 (art. 11, comma 6) si applica, nel settore dell'impiego privato alle prestazioni previdenziali integrative maturate a partire dal 1° gennaio 2007 (art. 23, comma 5 decreto legislativo n. 252/2005); per i dipendenti pubblici è previsto un difforme regime transitorio, in quanto il successivo comma 6 del medesimo art. 23 decreto legislativo n. 252/2005, ha differito tale regola, per i dipendenti pubblici, fino all'entrata in vigore del previsto decreto delegato, lasciando nel frattempo in vigore il regime fiscale previgente (art. 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005).

Poiché la delega non è stata esercitata, le prestazioni previdenziali dei dipendenti pubblici sono rimaste assoggettate al regime anteriore al decreto legislativo n. 252/2005, ben oltre la scadenza del termine per l'esercizio della delega, in virtù dell'art. 23, comma 6, del medesimo decreto legislativo, e tanto è accaduto fino al 31 dicembre 2017.

Invero, solo con l'art. 1, comma 156, legge n. 205/2017, il regime fiscale del decreto legislativo n. 252/2005 è stato esteso anche alla previdenza complementare dei dipendenti pubblici, ma solo con effetto dal 1° gennaio 2018. Per le prestazioni anteriori, è stata espressamente fatta salva la disciplina previgente.

6.3. La Corte costituzionale, con decisione 3 ottobre 2019, n. 218, ha statuito che «È costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, l'art. 23, comma 6, del decreto legislativo n. 252/2005, nella parte in cui prevede un diverso trattamento tributario tra dipendenti pubblici e privati per il riscatto di una posizione individuale maturata tra il 2007 e il 2017 nei fondi pensione negoziali, a fronte di fattispecie sostanzialmente omogenee» e, in particolare, la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto legislativo 5 dicem-



bre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), nella parte in cui prevede che il riscatto della posizione individuale sia assoggettato a imposta ai sensi dell'art. 52, comma 1, lettera d-ter), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), anziché ai sensi dell'art. 14, commi 4 e 5, dello stesso decreto legislativo n. 252 del 2005».

Tale declaratoria di incostituzionalità si fonda sulla disparità di trattamento tra dipendenti privati e pubblici a fronte di forme di previdenza complementare aventi identità di *ratio*.

6.4. Tuttavia, tale pronuncia di incostituzionalità ha un effetto limitato alla estensione ai dipendenti pubblici del regime fiscale del riscatto, recato dagli articoli 14 e 15, decreto legislativo n. 252/2005, e non ha riguardato l'art. 11, comma 6, medesimo, decreto legislativo che riguarda invece il regime fiscale delle prestazioni pensionistiche.

A fronte di una disposizione fiscale di chiara esegesi, non ne è possibile una interpretazione costituzionalmente orientata che ne tragga, con opera creativa, una diversa norma giuridica, perché tale operazione si tradurrebbe in una non consentita disapplicazione della legge (v. Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2021 n. 1765 ord., secondo cui, nonostante la Corte costituzionale, con sentenza n. 522/2002, abbia dichiarato illegittimo l'art. 66, comma 2 decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, nella parte in cui non esclude dalla imposta di registro il rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata, tale pronuncia non può estendersi in via analogica al rilascio del provvedimento giurisdizionale che debba essere utilizzato per promuovere il giudizio di ottemperanza; e ha pertanto sollevato nuova q.l.c. dell'art. 66, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, «in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione - nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applica al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, che debba essere utilizzato per proporre l'azione di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo»).

6.5. Indubbiamente però si manifestano gli stessi dubbi di compatibilità costituzionale che hanno già portato a una declaratoria di incostituzionalità dell'art. 23, comma 6, sotto altro profilo.

Occorre pertanto dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005, per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione, nella parte in cui prevede un diverso trattamento tributario tra dipendenti pubblici e privati, e, in particolare, per le prestazioni pensionistiche complementari corrisposte a dipendenti pubblici, non prevede l'applicazione dell'art. 11, comma 6, medesimo decreto, dal 1° gennaio 2007, come disposto invece per i dipendenti privati dall'art. 23, comma 5 citato decreto.

Invece, anche ai dipendenti pubblici si sarebbe dovuto applicare l'art. 23, comma 5, secondo cui «Per i soggetti che risultino iscritti a forme pensionistiche complementari alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo le disposizioni concernenti la deducibilità dei premi e contributi versati e il regime di tassazione delle prestazioni si rendono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2007».

In subordine, tale equiparazione si sarebbe dovuta applicare quanto meno a far data dalla scadenza del termine per l'esercizio della delega richiamata dall'art. 23, comma 6.

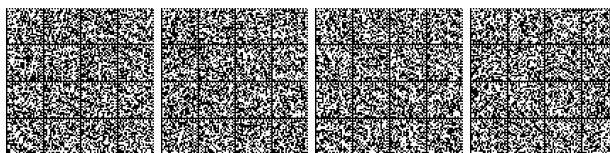
Per le stesse ragioni è rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 156, del decreto legislativo n. 205/2017, laddove ribadisce che «Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che, alla data di entrata in vigore della presente legge, risultano iscritti a forme pensionistiche complementari, le disposizioni concernenti la deducibilità dei contributi versati e il regime di tassazione delle prestazioni di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, sono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2018. Per i medesimi soggetti, relativamente ai montanti delle prestazioni accumulate fino a tale data, continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti.».

7. Quanto alla rilevanza della questione, valgono le seguenti considerazioni.

7.1. Come già osservato, la presente fattispecie, a differenza di quella esaminata dalla Corte costituzionale nella pronuncia di inammissibilità n. 257/2022, ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 23, comma 6, e non dell'art. 23, comma 7, del decreto legislativo n. 252/2005.

7.2. Non è possibile, per le ragioni sopra esposte, una esegesi costituzionalmente orientata dell'art. 23, comma 5, decreto legislativo n. 252/2005 e dell'art. 1 comma 156 decreto legislativo n. 205/2017, dato il loro chiaro tenore letterale.

7.3. Per le ragioni già sopra esposte, il caso di specie non ricade nell'ambito demolitorio dell'art. 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005 operato dalla decisione della Corte costituzionale n. 218/2019, che ha soppresso solo la norma discriminatoria relativa al regime fiscale del riscatto delle somme versate a fondi di previdenza complemen-



tare, ma non si è occupata del regime fiscale delle prestazioni pensionistiche. La pronuncia della Corte ha riguardato l'art. 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005 solo in correlazione con l'art. 14, commi 4 e 5 del medesimo decreto, mentre nel caso di specie la questione riguarda l'art. 23, comma 6 in correlazione con l'art. 11, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005.

7.4. Ancora in punto di rilevanza, si osserva che la disparità di trattamento sopra denunciata è durata dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2017, quindi per 11 anni, ed è stata eliminata solo dal 1° gennaio 2018: infatti l'art. 11 comma 6 citato è stato esteso anche ai dipendenti pubblici solo con l'art. 1, comma 156, legge n. 205/2017 e solo a decorrere dal 1° gennaio 2018.

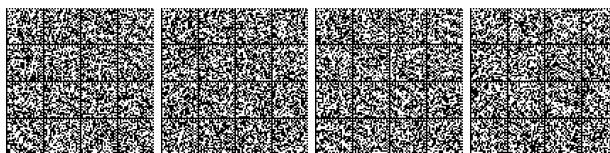
Lo *ius superveniens* costituito dall'art. 1, comma 156, legge n. 205/2017 non priva di rilevanza la q.l.c. nel presente giudizio, perché il nuovo regime fiscale si applica, dal 1° gennaio 2018, solo ai ratei di pensione maturati successivamente, e non anche a quelli precedenti, non avendo portata retroattiva (in tal senso, su analoga questione di costituzionalità dell'art. 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005, v. Corte costituzionale n. 218/2019).

Nel caso di specie, la ricorrente rivendica l'applicazione dell'art. 11, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005 per i periodi di imposta anteriori al 2018.

8. In punto di non manifesta infondatezza, si ravvisa un contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto situazioni sostanzialmente identiche, ossia le pensioni complementari, vengono trattate in modo diverso e deteriore nel pubblico impiego rispetto all'impiego privato.

Si ravvisa un contrasto anche con l'art. 53 della Costituzione, perché a fronte di una capacità contributiva omogenea che viene manifestata attraverso la percezione di pensioni complementari, si prevede un trattamento fiscale difforme e deteriore nell'impiego pubblico rispetto all'impiego privato.

Giova richiamare quanto affermato dalla citata decisione della Corte costituzionale n. 218/2019, in cui si afferma che si discriminano: «due fattispecie caratterizzate da una sostanziale omogeneità, con violazione del principio dell'eguaglianza tributaria e una conseguente incidenza sul contesto sociale. 7. - La ricostruzione del quadro normativo evidenzia, infatti, che non sono individuabili elementi che giustifichino ragionevolmente una disomogeneità del trattamento fiscale agevolativo. Tale conclusione trova, peraltro, conferma nella stessa evoluzione legislativa che ha sempre mantenuto equiparate le due posizioni, salva l'eccezione — concretizzatasi nella normativa del decreto legislativo n. 252 del 2005 — derivante dalla parentesi dovuta alla mancata attuazione di una parte della legge delega n. 243 del 2004. È inoltre significativo che lo stesso legislatore, con l'art. 1, comma 156, della legge n. 205 del 2017, abbia successivamente provveduto — pur con l'eccezione dei montanti delle prestazioni accumulate fino al 1° gennaio 2018 — a ristabilire una situazione di omogeneità di trattamento. (...) non sono conferenti il richiamo alla stabilità del rapporto di lavoro pubblico e al maggiore importo dei trattamenti pensionistici obbligatori percepiti dai dipendenti pubblici; e ciò in disparte l'assenza di un'adeguata dimostrazione di questa specifica affermazione. Né l'uno né l'altro dei due caratteri sono, in ogni caso, in grado di offrire una valida ragione a sostegno della ragionevolezza della duplice disciplina del trattamento tributario del riscatto, quale prestazione pensionistica complementare: sia che venga percepita da un dipendente privato, sia che venga percepita da un dipendente pubblico. In entrambi i casi, infatti, la prestazione sottoposta a tassazione è composta da contributi a carico del lavoratore, del datore di lavoro e dal TFR maturato nel periodo di adesione al fondo. A fronte di tale dato, se si può affermare che la durata del rapporto di lavoro (specialmente ove a tempo indeterminato) e le garanzie di stabilità influiscono sul complessivo funzionamento della previdenza complementare per i lavoratori dipendenti, basato sulla continuità dei conferimenti e sulla durata della gestione a capitalizzazione, quegli stessi elementi sono inidonei a integrare un valido criterio di differenziazione dei lavoratori quali soggetti passivi del rapporto tributario. Ciò in quanto la stabilità del rapporto di lavoro non è carattere indefettibile ed esclusivo del settore pubblico; peraltro la disciplina tributaria rimane diversa anche quando l'aderente sia un dipendente pubblico assunto a tempo determinato. (...) Quanto all'entità del trattamento pensionistico riconosciuto dal sistema di previdenza obbligatorio, l'argomento dell'Avvocatura sembra fare riferimento al più favorevole criterio di determinazione della pensione secondo il sistema retributivo; si tratta, però, di una prospettiva fallace perché i dipendenti pubblici che possono aderire a un fondo pensione sono coloro ai quali fin dall'inizio del loro rapporto di lavoro si applicano sia il regime di TFR, sia il nuovo sistema di calcolo contributivo delle pensioni, introdotto dalla legge n. 335 del 1995, al pari dei dipendenti privati. Venendo in rilievo per entrambe le categorie di lavoratori il medesimo criterio di quantificazione del trattamento pensionistico obbligatorio, cade il presupposto su cui dovrebbe poggiarsi la giustificazione del differente trattamento tributario delle prestazioni di previdenza complementare in ragione della natura pubblica o privata del rapporto di lavoro dell'aderente».



9. In conclusione, il giudizio va sospeso e va rimessa alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità dell'art. 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005 e dell'art. 1, comma 156, decreto legislativo n. 205/2017 in relazione agli articoli 3 e 53 della Costituzione.

A cura della Segreteria, alla Corte costituzionale andrà trasmessa la presente ordinanza unitamente agli atti di causa, e segnatamente atti difensivi e documenti depositati dalle parti.

P.Q.M.

La Corte in composizione monocratica, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti gli articoli 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto legislativo n. 252/2005, e dell'art. 1, comma 156 del decreto legislativo n. 205/2017 in relazione agli articoli 3 e 53 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Il Giudice: DE NICTOLIS

26C00100

n. 85

Ordinanza del 5 maggio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche sul ricorso proposto da Rosanna Paci e altri contro il Comune di Civitanova Marche e Regione Marche

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Marche – Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie – Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2009 – Previsione che le domande o gli strumenti urbanistici di iniziativa privata, riguardanti gli interventi di cui alla citata legge, devono essere presentati al comune territorialmente competente a decorrere dalla scadenza del termine previsto fino all'entrata in vigore della legge regionale organica per il governo del territorio e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 – Prevista sostituzione delle parole "31 dicembre 2024" con le parole "31 dicembre 2023".

- Legge della Regione Marche 1° dicembre 2022, n. 26, recante «Proroga del termine di cui al comma 2 dell'articolo 9 della legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile)», art. 1; legge della Regione Marche 29 marzo 2023, n. 4, recante «Modifica alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile)», art. 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LE MARCHE

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 399 del 2025, proposto da Rosanna Paci, Angelo Sorichetti, Giuseppina Sorichetti, Lorella Malaccari, Massimiliano Segatori, William Balestrini, Andrea Pantanetti, Maria Eleuteri, Angela Eleuteri, Giovanna Burini, rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano Filippetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro Comune di Civitanova Marche, rappresentato e difeso dall'avvocato Leonardo Filippucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Regione Marche, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluca Daniele, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Provincia di Macerata;

NEI CONFRONTI

Imprenditori Costruzioni Edili S.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Ortenzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

PER L'ANNULLAMENTO

delle deliberazioni della Giunta comunale nn. 548 del 21 dicembre 2023 e 52 del 25 febbraio 2025 del Comune di Civitanova Marche, con le quali è stato prima adottato e poi approvato il Piano di Recupero di iniziativa privata per ristrutturazione con demolizione, ricostruzione ed ampliamento (ai sensi dell'art. 2 L.R. Marche n. 22/2009 e successive modificazioni ed integrazioni e D.C.C. 82/2013) dell'edificio, sito in viale Matteotti, nn. 4547-49,

degli atti connessi del procedimento inclusa la determinazione dirigenziale 2 aprile 2024, n. 3000124 della Provincia di Macerata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Civitanova Marche, della Regione Marche e di Imprenditori Costruzioni Edili S.r.l.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2026 il dott. Gianluca Morri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

RILEVATO E CONSIDERATO QUANTO SEGUE

IN FATTO E IN DIRITTO

1. L'odierna iniziativa giudiziaria si rivolge contro il Piano di Recupero di una struttura alberghiera esistente da riconvertire a residenza (previa demolizione e ricostruzione) attraverso i benefici del c.d. «Piano Casa» avviato con l'art. 11 del decreto-legge n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008) poi proseguito con l'art. 5 del decreto-legge n. 70/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011, c.d. «Secondo Piano Casa»), insieme alle Leggi regionali marchigiane di attuazione (n. 22/2009, in vigore dal 16 ottobre 2009 valida per i successivi diciotto mesi e n. 22/2011 in relazione al c.d. «Secondo Piano Casa») e di successiva proroga (ll.rr. n. 19/2010, art. 9, fino al 30 giugno 2012; n. 22/2011, art. 12, fino al 31 dicembre 2014; n. 33/2014, art. 37 comma 4, fino al 31 dicembre 2016; n. 26/2016, art. 3 comma 1, fino al 31 dicembre 2018; n. 8/2018, art. 10 comma 1, fino al 31 dicembre 2020; n. 19/2020, art. 3 comma 1, fino al 31 dicembre 2022; n. 26/2022, art. 1, comma 1, fino al 31 dicembre 2024 poi ridotto al 31 dicembre 2023 con l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 4/2023).

L'istanza di approvazione del Piano di Recupero in oggetto veniva presentata nel mese di dicembre 2023, quindi sotto la vigenza dell'ultima proroga di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 26/2022 in combinazione con l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 4/2023. Tra i benefici più rilevanti, ottenuti attraverso le norme derogatorie del c.d. Piano Casa, va segnalato l'incremento volumetrico del 40% che consente l'elevazione del nuovo edificio da 3 a 6 piani fuori terra oltre al piano seminterrato per garage e cantine; incremento invece non possibile in base alla disciplina urbanistica al momento vigente.



— L'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 22/2009 stabilisce infatti che gli interventi, per quanto concerne altezze, densità edilizia, volumetrie e numero dei piani, sono consentiti «in deroga ai regolamenti edilizi e alle previsioni dei piani urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali». Il citato art. 4 introduce poi altre deroghe «dalla normativa statale, regionale e dai regolamenti edilizi in merito alle distanze minime tra edifici e alle distanze minime di protezione del nastro stradale, nonché alle altezze massime degli edifici» (comma 2).

Nella sostanza, i benefici conseguibili attraverso il Piano Casa hanno condizionato l'intera impostazione del progetto di demolizione e ricostruzione inducendo all'impugnativa gli odierni ricorrenti, per salvaguardare le relative proprietà collocate in adiacenza e considerate pregiudicate soprattutto dal notevole incremento di altezza che lo ritengono idoneo a sottrarre luce, areazione e visuale amena (gli immobili di cui si discute sono praticamente tutti collocati fronte mare in un contesto urbano ad alta vocazione turistica).

2. La Corte costituzionale ha più volte affermato (sentenze nn. 229/2022 e 17/2023) che reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione). È stato anche affermato che la previsione di «interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica» (sentenza n. 24/2022; nello stesso senso sentenza n. 219/2021).

2.1 In particolare sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli articoli 1 e 2 della legge regionale Puglia n. 38/2021 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942 e al decreto ministeriale n. 1444/1968 (*cf.* paragrafo 2.5, parte in diritto, sentenza n. 17/2023).

Il citato art. 1 estendeva dal «1° agosto 2020» al «1° agosto 2021» il termine previsto al comma 1 dell'art. 5 della legge regionale Puglia n. 14/2009 e, per effetto della novella, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione anche in deroga agli strumenti urbanistici, previsti dagli articoli 3 e 4 del «Piano Casa», avrebbero potuto essere realizzati su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021.

— L'art. 2 prorogava invece dal «31 dicembre 2021» al «31 dicembre 2022» il termine, previsto al comma 1 dell'art. 7 della stessa Legge regionale, per presentare la SCIA o l'istanza per il rilascio del permesso di costruire in relazione a tutti gli indicati interventi edilizi straordinari (decima proroga del termine originario).

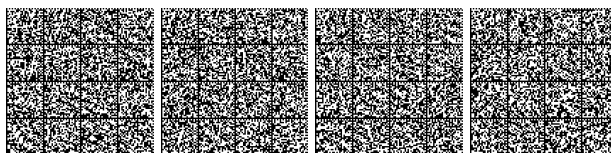
2.2 Sono stati altresì dichiarati costituzionalmente illegittimi l'art. 4, comma 1, lett. b), della legge regionale Calabria n. 10/2020 e il successivo art. 1 della legge regionale Calabria n. 23/2021 per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione (*cf.* paragrafo 4, parte in diritto, sentenza n. 219/2021 e paragrafo 7, parte in diritto, sentenza n. 19/2023). Sia la prima che la seconda norma disponevano l'ennesima proroga del Piano Casa della Calabria per l'anno 2022.

Analoga declaratoria di incostituzionalità ha colpito anche l'art. 17 della legge regionale Sardegna n. 1/2021 che, in relazione agli articoli 34, 37 e 41 della legge regionale Sardegna n. 8/2015, prorogava alcuni termini stabiliti dalla legislazione regionale previgente in tema di «Piano Casa» fino al 2021 e al 2023 (*cf.* paragrafo 6, parte in diritto, sentenza n. 24/2022);

3. I principi affermati nelle ricordate pronunce della Corte costituzionale potrebbero trovare applicazione anche con riguardo all'art. 1, comma 1, della legge regionale Marche n. 26/2022 e all'art. 1, comma 1, della legge regionale Marche n. 4/2023, che hanno prorogato, prima al 31 dicembre 2024 poi retrodatandolo al 31 dicembre 2023, il termine per la presentazione dei progetti sfruttando i benefici (in deroga, come si è visto) del c.d. Piano Casa disciplinato dall'originaria legge regionale Marche n. 22/2009 che, da norma straordinaria, è divenuta, nella sostanza, norma a regime per circa 13 anni in forza di reiterate proroghe, perdendo così il carattere della straordinarietà.

Di conseguenza potrebbe essere stato violato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942 e al decreto ministeriale n. 1444/1968.

Potrebbe altresì sussistere violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente poiché, come si è visto, la disciplina regionale ammette deroghe anche ai piani territoriali regionali. Al riguardo va ricordato che il PRG del Comune di Civitanova Marche (ostativo all'intervento in esame) era



adeguato al Piano Paesistico Ambientale della Regione Marche, per cui la deroga allo strumento urbanistico comunale comporta, implicitamente, anche una deroga allo strumento paesaggistico regionale.

A giudizio dell'odierno Collegio, l'avvenuta riduzione di un anno (dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2023) disposta con l'art. 1, comma 1, della legge regionale Marche n. 4/2023) non può considerarsi sufficiente per escludere i descritti profili di incostituzionalità, atteso che le proroghe di cui alle ricordate pronunce della Corte erano limitate a tempi inferiori o analoghi; ciò anche considerando le difese regionali secondo cui tale riduzione temporale sarebbe stata disposta «All'esito di una interlocuzione avviata con gli organismi ministeriali, che avevano palesato un potenziale contrasto della intervenuta proroga giudicata eccessivamente estesa» (cfr: memoria Regione depositata il 19/6/2025, pag. 5).

Per le stesse ragioni non può ritenersi convincente l'ulteriore deduzione regionale secondo cui si sarebbe trattato dell'ultima proroga. Al riguardo si può solo aggiungere incidentalmente, perché disciplina non oggetto dell'odierno contenzioso, che la definitiva cessazione del regime derogatorio introdotto dalla legge regionale Marche n. 22/2009 non sembrerebbe essere del tutto tale per effetto della norma transitoria di cui all'art. 33, comma 19, della legge regionale Marche n. 19/2023 per quanto essa contempra la possibilità di un volume premiale inferiore (+20% anziché +40%).

4. La questione non appare quindi manifestamente infondata.

5. La questione è altresì rilevante per la decisione dell'odierno giudizio perché eliminerebbe, in radice, la possibilità di presentare un progetto di recupero dell'edificio in questione innalzando l'altezza da 3 a 6 piani; unica possibilità per sfruttare l'incremento volumetrico (sempre in deroga) del 40%, trattandosi di immobile che non potrebbe altrimenti essere ampliato solamente in orizzontale. Come già ricordato nel precedente paragrafo 1, gli odierni ricorrenti contestano proprio il notevole incremento di altezza che ritengono sottragga luce, areazione e visuale amena ai loro immobili praticamente tutti collocati fronte mare in un contesto urbano ad alta vocazione turistica.

6. Per quanto sopra il giudizio va sospeso e va rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Marche n. 26/2022 e dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Marche n. 4/2023, che hanno prorogato fino al 31 dicembre 2023 la validità del regime urbanistico derogatorio contenuto nel c.d. «Piano Casa» del territorio regionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Marche n. 26/2022 e dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Marche n. 4/2023;

sospende il presente giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità;

ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta Regionale delle Marche e comunicata al Presidente del Consiglio regionale delle Marche.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Concetta - Presidente;

Gianluca Morri, consigliere, estensore;

Fabio Belfiori, Primo referendario.

Il Presidente: ANASTASI

L'estensore: MORRI



N. 86

Ordinanza del 5 maggio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche sul ricorso proposto da Giovanni Emiliozzi e Teresa Raponi contro il Comune di Civitanova Marche

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Marche – Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie – Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2009 – Previsione che le domande o gli strumenti urbanistici di iniziativa privata, riguardanti gli interventi di cui alla citata legge, devono essere presentati al comune territorialmente competente a decorrere dalla scadenza del termine previsto fino all’entrata in vigore della legge regionale organica per il governo del territorio e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 – Prevista sostituzione delle parole “31 dicembre 2024” con le parole “31 dicembre 2023”.

- Legge della Regione Marche 1° dicembre 2022, n. 26, recante «Proroga del termine di cui al comma 2 dell’articolo 9 della legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l’occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile)», art. 1; legge della Regione Marche 29 marzo 2023, n. 4, recante «Modifica alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l’occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile)», art. 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LE MARCHE

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 423 del 2025, proposto da Giovanni Emiliozzi e Teresa Raponi, rappresentati e difesi dagli avvocati Giampiero Emiliozzi, Stefano Orena, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Contro Comune di Civitanova Marche, rappresentato e difeso dall’avvocato Leonardo Filippucci, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Nei confronti

Provincia di Macerata;

Imprenditori Costruttori Edili S.r.l., rappresentata e difesa dall’avvocato Massimo Ortenzi, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Per l’annullamento

delle deliberazioni della giunta comunale numeri 548 del 21 dicembre 2023 e 52 del 25 febbraio 2025 del Comune di Civitanova Marche, con le quali è stato prima adottato e poi approvato il Piano di recupero di iniziativa privata per ristrutturazione con demolizione, ricostruzione ed ampliamento (ai sensi dell’art. 2 l.r. Marche n. 22/2009 e successive modificazioni ed integrazioni e D.C.C. 82/2013) dell’edificio, sito in viale Matteotti, numeri 45-47-49,

degli atti connessi del procedimento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Civitanova Marche e di Imprenditori Costruttori Edili S.r.l.;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 29 aprile 2026 il dott. Gianluca Morri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato e considerato quanto segue in fatto e in diritto;

1. L’odierna iniziativa giudiziaria si rivolge contro il Piano di recupero di una struttura alberghiera esistente da riconvertire a residenza (previa demolizione e ricostruzione) attraverso i benefici del c.d. «Piano Casa» avviato con l’art. 11 del decreto-legge n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008) poi proseguito con l’art. 5 del decreto-legge n. 70/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011, c.d. «Secondo Piano Casa»), insieme alle leggi regionali marchigiane di attuazione (n. 22/2009, in vigore dal 16 ottobre 2009 valida per i successivi diciotto mesi e n. 22/2011 in relazione al c.d. «Secondo Piano Casa») e di successiva proroga (l.r. n. 19/2010, art. 9, fino al 30 giugno 2012; n. 22/2011, art. 12, fino al 31 dicembre 2014; n. 33/2014, art. 37, comma 4, fino al 31 dicembre 2016; n. 26/2016, art. 3, comma 1, fino al 31 dicembre 2018; n. 8/2018, art. 10, comma 1, fino al



31 dicembre 2020; n. 19/2020, art. 3, comma 1, fino al 31 dicembre 2022; n. 26/2022, art. 1, comma 1, fino al 31 dicembre 2024 poi ridotto al 31 dicembre 2023 con l'art. 1, comma 1, della l.r. n. 4/2023).

L'istanza di approvazione del Piano di recupero in oggetto veniva presentata nel mese di dicembre 2023, quindi sotto la vigenza dell'ultima proroga di cui all'art. 1, comma 1, della l.r. n. 26/2022 in combinazione con l'art. 1, comma 1, della l.r. n. 4/2023.

Tra i benefici più rilevanti, ottenuti attraverso le norme derogatorie del c.d. Piano Casa, va segnalato l'incremento volumetrico del 40% che consente l'elevazione del nuovo edificio da tre a sei piani fuori terra oltre al piano seminterrato per garage e cantine; incremento invece non possibile in base alla disciplina urbanistica al momento vigente.

L'art. 4, comma 1, della l.r. n. 22/2009 stabilisce infatti che gli interventi, per quanto concerne altezze, densità edilizia, volumetrie e numero dei piani, sono consentiti «in deroga ai regolamenti edilizi e alle previsioni dei piani urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali». Il citato art. 4 introduce poi altre deroghe «dalla normativa statale, regionale e dai regolamenti edilizi in merito alle distanze minime tra edifici e alle distanze minime di protezione del nastro stradale, nonché alle altezze massime degli edifici» (comma 2).

Nella sostanza, i benefici conseguibili attraverso il Piano Casa hanno condizionato l'intera impostazione del progetto di demolizione e ricostruzione inducendo all'impugnativa gli odierni ricorrenti, per salvaguardare le relative proprietà collocate in adiacenza e considerate pregiudicate soprattutto dal notevole incremento di altezza che lo ritengono idoneo a sottrarre luce, areazione e visuale amena (gli immobili di cui si discute sono praticamente tutti collocati fronte mare in un contesto urbano ad alta vocazione turistica).

2. La Corte costituzionale ha più volte affermato (sentenze n. 229/2022 e n. 17/2023) che reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione). È stato anche affermato che la previsione di «interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica» (sentenza n. 24/2022; nello stesso senso sentenza n. 219/2021).

2.1 In particolare sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli articoli 1 e 2 della l.r. Puglia n. 38/2021 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942 e al decreto ministeriale n. 1444/1968 (*cf.*: paragrafo 2.5, parte in diritto, sentenza n. 17/2023).

Il citato art. 1 estendeva dal «1° agosto 2020» al «1° agosto 2021» il termine previsto al comma 1 dell'art. 5 della l.r. Puglia n. 14/2009 e, per effetto della novella, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione anche in deroga agli strumenti urbanistici, previsti dagli articoli 3 e 4 del «Piano Casa», avrebbero potuto essere realizzati su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021.

L'art. 2 prorogava invece dal «31 dicembre 2021» al «31 dicembre 2022» il termine, previsto al comma 1 dell'art. 7 della stessa legge regionale, per presentare la SCIA o l'istanza per il rilascio del permesso di costruire in relazione a tutti gli indicati interventi edilizi straordinari (decima proroga del termine originario).

2.2 Sono stati altresì dichiarati costituzionalmente illegittimi l'art. 4, comma 1, lett. b), della l.r. Calabria n. 10/2020 e il successivo art. 1 della l.r. Calabria n. 23/2021 per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione (*cf.*: paragrafo 4, parte in diritto, sentenza n. 219/2021 e paragrafo 7, parte in diritto, sentenza n. 19/2023). Sia la prima che la seconda norma disponevano l'ennesima proroga del Piano Casa della Calabria per l'anno 2022.

Analoga declaratoria di incostituzionalità ha colpito anche l'art. 17 della l.r. Sardegna n. 1/2021 che, in relazione agli articoli 34, 37 e 41 della l.r. Sardegna n. 8/2015, prorogava alcuni termini stabiliti dalla legislazione regionale pre-vigente in tema di «Piano Casa» fino al 2021 e al 2023 (*cf.*: paragrafo 6, parte in diritto, sentenza n. 24/2022);

3. I principi affermati nelle ricordate pronunce della Corte costituzionale potrebbero trovare applicazione anche con riguardo all'art. 1, comma 1, della l.r. Marche n. 26/2022 e all'art. 1, comma 1, della l.r. Marche n. 4/2023, che hanno prorogato, prima al 31 dicembre 2024 poi retrodatandolo al 31 dicembre 2023, il termine per la presentazione dei progetti sfruttando i benefici (in deroga, come si è visto) del c.d. Piano Casa disciplinato dall'originaria l.r. Marche n. 22/2009 che, da norma straordinaria, è divenuta, nella sostanza, norma a regime per circa tredici anni in forza di reiterate proroghe, perdendo così il carattere della straordinarietà.

Di conseguenza potrebbe essere stato violato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942 e al decreto ministeriale n. 1444/1968.

Potrebbe altresì sussistere violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente poiché, come si è visto, la disciplina regionale ammette deroghe anche ai piani territoriali



regionali. Al riguardo va ricordato che il PRG del Comune di Civitanova Marche (ostativo all'intervento in esame) era adeguato al Piano paesistico ambientale della Regione Marche, per cui la deroga allo strumento urbanistico comunale comporta, implicitamente, anche una deroga allo strumento paesaggistico regionale.

A giudizio dell'odierno Collegio, l'avvenuta riduzione di un anno (dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2023) disposta con l'art. 1, comma 1, della l.r. Marche n. 4/2023) non può considerarsi sufficiente per escludere i descritti profili di incostituzionalità, atteso che le proroghe di cui alle ricordate pronunce della Corte erano limitate a tempi inferiori o analoghi.

Non appare inoltre essere convincente la deduzione secondo cui si sarebbe trattato dell'ultima proroga. Al riguardo si può solo aggiungere incidentalmente, perché disciplina non oggetto dell'odierno contenzioso, che la definitiva cessazione del regime derogatorio introdotto dalla l.r. Marche n. 22/2009 non sembrerebbe essere del tutto tale per effetto della norma transitoria di cui all'art. 33, comma 19, della l.r. Marche n. 19/2023 per quanto essa contempra la possibilità di un volume premiale inferiore (+20% anziché +40%).

4. La questione non appare quindi manifestamente infondata.

5. La questione è altresì rilevante per la decisione dell'odierno giudizio perché eliminerebbe, in radice, la possibilità di presentare un progetto di recupero dell'edificio in questione innalzando l'altezza da tre a sei piani; unica possibilità per sfruttare l'incremento volumetrico (sempre in deroga) del 40%, trattandosi di immobile che non potrebbe altrimenti essere ampliato solamente in orizzontale.

Come già ricordato nel precedente paragrafo 1, gli odierni ricorrenti contestano proprio il notevole incremento di altezza che ritengono sottragga luce, areazione e visuale amena ai loro immobili praticamente tutti collocati fronte mare in un contesto urbano ad alta vocazione turistica.

6. Per quanto sopra il giudizio va sospeso e va rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 1, comma 1, della l.r. Marche n. 26/2022 e dell'art. 1, comma 1, della l.r. Marche n. 4/2023, che hanno prorogato fino al 31 dicembre 2023 la validità del regime urbanistico derogatorio contenuto nel c.d. «Piano Casa» del territorio regionale.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Sezione prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della l.r. Marche n. 26/2022 e dell'art. 1, comma 1, della l.r. Marche n. 4/2023;

sospende il presente giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità;

ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale delle Marche e comunicata al Presidente del consiglio regionale delle Marche.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente;

Gianluca Morri, consigliere, estensore;

Fabio Belfiori, primo referendario;

Il Presidente: ANASTASI

L'estensore: MORRI

26C00103

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-022) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



**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





€ 6,00

